

Liberalizzazioni e politiche industriali (schema)

Fabrizio Onida

Fondazione Scuola di politica, Rocca di Bertinoro, 3 settembre 2008

1. Vantaggi attesi dalla liberalizzazione degli scambi internazionali e conseguente specializzazione produttiva dei paesi (richiami veloci di vecchie e nuove teorie del commercio internazionale):

- maggiore efficienza nell'uso delle risorse tra paesi caratterizzati da differenze assolute e relative di dotazione e costo dei fattori (teorema classico dei costi comparati)
- economie di scala di impianto e di impresa
- accresciuta varietà di prodotti e componenti che meglio soddisfano le preferenze di consumatori e produttori
- selezione delle imprese più produttive che nascono e si sviluppano sostituendo quelle meno efficienti
- spinta (incentivo) a imprenditori e managers per accrescere competitività tramite razionalizzazione costi, innovazioni di processo e di prodotto per combattere imitazione e concorrenza sui prezzi, migliore qualità dei prodotti, capacità distributiva ecc.

La combinazione di questi effetti genera aumento nel reddito reale dei paesi e maggior probabilità di emersione dalla povertà di fasce della popolazione.

2. Dal commercio internazionale all'internazionalizzazione della produzione: investimenti diretti esteri (IDE) e delocalizzazione produttiva (*international outsourcing, offshoring*): la frammentazione internazionale delle filiere produttive (*global supply chain, unbundling of tasks*) come motore di diffusione internazionale delle tecnologie e della capacità di fare impresa competitiva (qualche dato ed esempi anche nei servizi). Ricorso a fornitori esteri (con investimenti di formazione per controllo qualità del prodotto) e delocalizzazione tramite IDE e joint ventures, lungi dall'impovertire il territorio d'origine dell'impresa che si internazionalizza, molto spesso promuove un arricchimento di capitale umano, competitività e in ultima analisi contribuisce al suo sviluppo (UNCTAD World Investment Reports, OECD 2006, Blinder 2006, Olsen 2006, Marini 2008).

3. I costi della globalizzazione:

- spiazzamento della forza lavoro che deve ricollocarsi nelle imprese e nei settori più competitivi (costo di *job search*, insicurezza, precarietà)
- erosione dei poteri del sindacato
- accresciuto potere monopolistico dei grandi gruppi in presenza di "barriere all'entrata" (energia, ma anche Google, Microsoft, Wal-Mart...)

- accresciute disuguaglianze di reddito tra paesi e all'interno dei paesi, derivanti dalla diversa opportunità-capacità di miglioramento professionale-apprendimento tecnologico; il crescente ricorso all'*international outsourcing* accentua l'intensità ma non altera la natura di questi effetti (Krugman 2007)
- aumento della povertà nei paesi-regioni meno dotate di "capacità" (P.Collier 2007, J.Sachs 2005, A.Sen), capitale umano, infrastrutture
- accresciuta volatilità finanziaria derivante dalla maggiore mobilità internazionale incontrollata dei capitali a breve scadenza

Su questi temi le tesi polemiche di G.Tremonti (2008) e di R.Reich (2007) colgono aspetti reali ma parziali di un dibattito internazionale assai ampio e di data non recente: D.Rodrik (1997), J.Stiglitz (2006), J.Bhagwati (2004), M.Wolf (2004), Easterly (2001) e altri ancora.

4. I costi del protezionismo (oltre gli argomenti di teoria neoclassica basati su perdite nette di benessere tra produttori, consumatori e Stato): i possibili benefici iniziali (industria nascente) diventano cause di ritardo tecnologico e competitivo in assenza di politiche *export-oriented* e *investment-oriented* che obbligano paese a confrontarsi con l'avanzamento delle frontiere tecnologiche e organizzative. Si alimentano cultura della rendita più che dei profitti-investimenti, scarsa innovazione, tasso di cambio sopravvalutato, corruzione-clientelismo. Cfr. industria auto in Argentina-Spagna-Messico-India vs. Giappone e Corea negli anni '70-'80.

5. Quali spazi e tipologie di politiche industriali efficaci e non distorsive?

Il dibattito internazionale (e italiano) è distorto dal preconcetto che, a differenza di materie dove vi è un chiaro contenuto di "bene pubblico" e di "esternalità" che richiede una presenza attiva della politica economica (stabilità macroeconomica, antitrust, istruzione, salute, sicurezza, giustizia), in tema di evoluzione della struttura settoriale dell'offerta privata (industria e servizi) il governo è più ignorante del mercato e pertanto non si giustifica una "politica industriale". La teoria economica "ortodossa" ha rapidamente collocato la politica industriale tra quegli indirizzi d'azione, come la pianificazione centralizzata e il protezionismo commerciale, che andavano dimenticati perché radicalmente incompatibili con la logica del mercato. Invece, come suggerito dalla stessa teoria della "crescita endogena", i cambiamenti strutturali dell'economia di un paese chiamano in causa molti effetti cumulativi ed esternalità positive o negative, quindi probabilità elevate di "fallimento del mercato" (Rodrik 2004, 2007). L'avanzamento di un sistema economico rispetto alla frontiera delle opportunità tecnologiche e di sviluppo del capitale umano è un processo di "scoperta" tramite investimenti con alte soglie di rischio e incertezza, in cui governo e mercato possono cooperare per rafforzare-orientare virtuosamente lo stesso processo.

Nella teoria dello sviluppo è rilevante la distinzione tra il vincolo alla crescita che deriva dalla scarsità di risparmio (per cui l'apporto di capitale e di aiuti dall'estero è determinante nel rimuovere il vincolo stesso e far decollare la crescita) e all'opposto quello che deriva dalla scarsità di investimenti, cioè dalla percezione delle opportunità di investimento ad alto rendimento atteso (per cui l'afflusso di capitali e di aiuti finisce spesso ad aumentare consumi più o meno "produttivi").

L'approccio proposto da Rodrik riecheggia (anche senza citarlo esplicitamente) il filone della teoria evolutiva dell'impresa (Nelson-Winter, Dosi, Sabel, Malerba ecc.): incertezza delle traiettorie tecnologiche, evoluzione dei "paradigmi", apprendimento, diffusione delle conoscenze non perfettamente appropriabili da parte del primo innovatore, istituzioni a supporto di processi di apprendimento sperimentale, reti di conoscenze e di imprese...

Non si dispone di solida evidenza empirica "*across countries*" circa successi-insuccessi di politiche industriali, cioè di correlazioni stabili tra performance economica dei paesi e intervento pubblico nello sviluppo dell'offerta dei diversi settori. Tuttavia vi è abbondante letteratura che sottolinea il ruolo determinante dell'intervento pubblico (dalle imprese pubbliche in senso stretto a varie forme di sussidio pubblico) nelle fasi di industria nascente in varie epoche storiche, da USA e Germania tra XIX e XX secolo all'Italia del secondo dopoguerra, a Taiwan-Singapore-Sud Corea- Malesia-Cina-India in anni più recenti: sviluppo di nuove capacità produttive in settori a forti economie di scala ed elevata turbolenza tecnologica, aggregazione di grandi gruppi, sviluppo del credito e dei mercati finanziari.

Naturalmente gli stessi economisti eterodossi sostenitori di una possibile efficace politica industriale, come Rodrik e Hausmann, non negano i rischi di "fallimento del governo" e non si nascondono affatto i possibili effetti perversi (invasione burocratica incompetente, corruzione, costo delle *lobbies* a difesa di interessi particolari ecc.) che si accompagnano all'impiego di strumenti di sussidio dell'offerta. In Italia conosciamo bene questi esiti perversi dagli anni '70 e seguenti (degenerazione del governo delle PP.SS, velleità ed errori della programmazione economica e dei piani di settore ecc.) (Ciocca 2007 cap. 9,10). Proprio per questo, alla luce della teoria e dello studio ravvicinato di esperienze diverse in paesi in via di sviluppo di diversi continenti, questi autori indicano le condizioni a cui devono attenersi politiche industriali efficaci e non discorsive nel mondo contemporaneo:

a) attenta identificazione delle "attività" (cosa diversa dai "settori") in cui sono massime le potenziali esternalità (*spillovers*); ciò presuppone una stretta "cooperazione strategica" fra governo e settore privato, per sostenere l'assunzione degli inevitabili rischi, alimentare una visione di sviluppo industriale di ampio respiro, calibrare correttamente l'impiego dei vari strumenti (abbattimenti e crediti di imposta, sussidi alla R&S, credito agevolato, partecipazione al capitale di rischio ecc.) in funzione dei diversi progetti di sviluppo;

- b) esplicita condizionalità sui risultati attesi (*carrots and sticks, sunset clauses*) per cui il sussidio pubblico è soggetto a clausole di monitoraggio progressivo, valutazioni indipendenti, confronti con *benchmarking*. Con un gergo fatto proprio anche dal “Rapporto Beffa” preparatorio dell’Agenzia francese per l’innovazione, il governo svolge correttamente il proprio compito se si impegna più a “*pick the loser*” (interrompere il sostegno pubblico ai progetti che man mano si rivelano privi di sbocchi sul mercato) che a “*pick the winner*” (come avviene con le compagnie di bandiera) ;
- c) trasparenza e *accountability* da parte dell’Agenzia indipendente (composta da membri di comprovata competenza tecnologica e di mercato) incaricata di implementare il programma, in analogia con quanto si chiede alle Autorità di controllo (banca centrale, antitrust ecc.) che devono agire come “agenti” di un mandante “principale” che in ultima analisi è la cittadinanza, rappresentata in parlamento e fuori.

Nel contesto italiano, data gli storici difetti della classe politico-burocratica e la nota iper-frammentazione delle strutture aziendali e di ricerca, il lento avvio di “Industria 2015” non dà adito ad alcun facile ottimismo, ma credo resti una carta importante da giocare nel tentativo di iniettare nel sistema produttivo nuove energie innovative, favorendo l’incontro di imprese dinamiche con risorse disperse di ricerca di eccellenza, stimolando capacità non solo prototipali ma anche di sviluppo produttivo per il mercato, lungo filiere ad alto potenziale di avanzamento e diffusione tecnologica. La originale versione Bersani, in via di parziale modifica sotto la mutata regia del ministro Scajola, prevede cinque progetti trasversali (nulla a che fare con i vecchi “piani di settore”) di cui - previo approfondito *scouting* di mercato da parte del responsabile di progetto - sono stati avviati finora i primi due bandi di gara,: efficienza energetica, mobilità sostenibile, scienze della vita, nuove tecnologie per il “made in Italy”, tecnologie innovative per il patrimonio culturale. Scajola ha già dichiarato di voler aggiungere un progetto ICT (non meglio definito per ora).

In caso di (almeno parziale) successo, questo programma di partnership pubblico-privato potrà orientare risorse produttive e di capitale umano volte a innovare prodotti e processi nei nostri settori di antica specializzazione, ma anche a stimolare la crescita di imprese e filiere produttive sulla frontiera tecnologica dei paesi più avanzati. Sono entrambe condizioni necessarie (anche se non sufficienti) per recuperare il ritardo accumulato dall’Italia nella crescita della cosiddetta produttività totale dei fattori (TFP) (OECD 2007, Daveri 2006). Il modello di specializzazione dell’industria italiana ne ha grande bisogno.

Lecture citate e suggerite:

Bhagwati J. , In defense of globalization, Oxford University Press 2004 (tr. ital. Elogio della globalizzazione, Laterza 2005).

Blinder A., Offshoring: the new industrial revolution ?, Foreign Affairs, March-April 2006.

Ciocca P., Ricchi per sempre? Una storia economica d'Italia (1796-2005), Bollati Boringhieri 2007.

Collier P., The bottom billion. Why the poorest countries are failing and what can be done about it, Oxford University Press 2007.

Daveri F., Innovazione cercasi. Il problema italiano, Laterza 2006

De Benedictis L.-Helg R., Globalizzazione, Rivista di Politica Economica, mar.-apr.2002.

Easterly W., The elusive quest for growth. Economists' adventures and misadventures in the Tropics, MIT Press 2001 (tr. ital. Lo sviluppo inafferrabile. L'avventurosa ricerca della crescita economica del mondo, Bruno Mondadori 2006).

Hausmann R. and Rodrik D., Economic development as self-discovery, Journal of Development Economics, December 2003

Krugman P., Does outsourcing change everything?, Fifth Luca D'Agliano lecture in Development Economics, Torino, 11 giugno 2007, ripubbl. In Del Boca A., a cura di, Riccardo Faini. Un economista al servizio delle istituzioni, Mulino 2008, 149-164.

Marini Daniele., a cura di, Fuori dalla media. Percorsi di sviluppo delle imprese di successo, Fondazione Nord Est per Unicredit Corporate Banking, Marsilio, Padova 2008.

OECD, Staying competitive in the global economy. Moving up the value chain, 2007

Olsen R.B., Productivity impacts of offshoring and outsourcing: a review, OECD Directorate for Science, Technology and Industry (STI) Working Paper 2006/1

Reich Robert B., Supercapitalism. The transformation of business, democracy and everyday life, 2007 (tr. ital. Supercapitalismo. Come cambia l'economia mondiale e i rischi per la democrazia, Fazi Editore, Roma 2008)

Rodrik D. Has globalization gone too far? Institute for International economics, Washington 1997 1997.

Rodrik D., Industrial policy for the Twenty-first century, mimeo Harvard-UNIDO, September 2004.

Rodrik D., Normalizing industrial policy, mimeo Harvard University, September 2007.

Sachs J. The end of poverty. How we can make it happen in our lifetime, Penguin Books 2005(tr. ital. La fine della povertà, Mondadori 2005).

Stiglitz J. Making globalization work, Norton 2006

Tremonti G., La paura e la speranza. Europa: la crisi globale che si avvicina e la via per superarla, Mondadori 2008

Wolf M. Why globalization works, Yale University Press 2004 (tr. ital. Perché la globalizzazione funziona, Mulino 2006).