

**c.MET05**

Centro Universitario Nazionale  
di **Economia Applicata**

Ancona Bari Benevento Enna Ferrara Firenze Macerata  
Milano Napoli Pescara Salerno Udine Venezia



Emilia-Romagna International School of Policy

# **Azione (e inazione) di politica industriale: i decenni a venire**

Lorenzo Cresti, *Scuola Superiore Sant'Anna*

Matteo Lucchese, *Istat e Scuola Normale Superiore*

Mario Pianta, *Scuola Normale Superiore*

---

**XXXI. c.MET05 Policy Research Meeting**

Giovedì, 9 Luglio 2020

# Dalla crisi a una nuova politica industriale

---

La perdita di capacità produttiva dell'Italia: le tendenze di lungo periodo e la drammaticità della crisi attuale

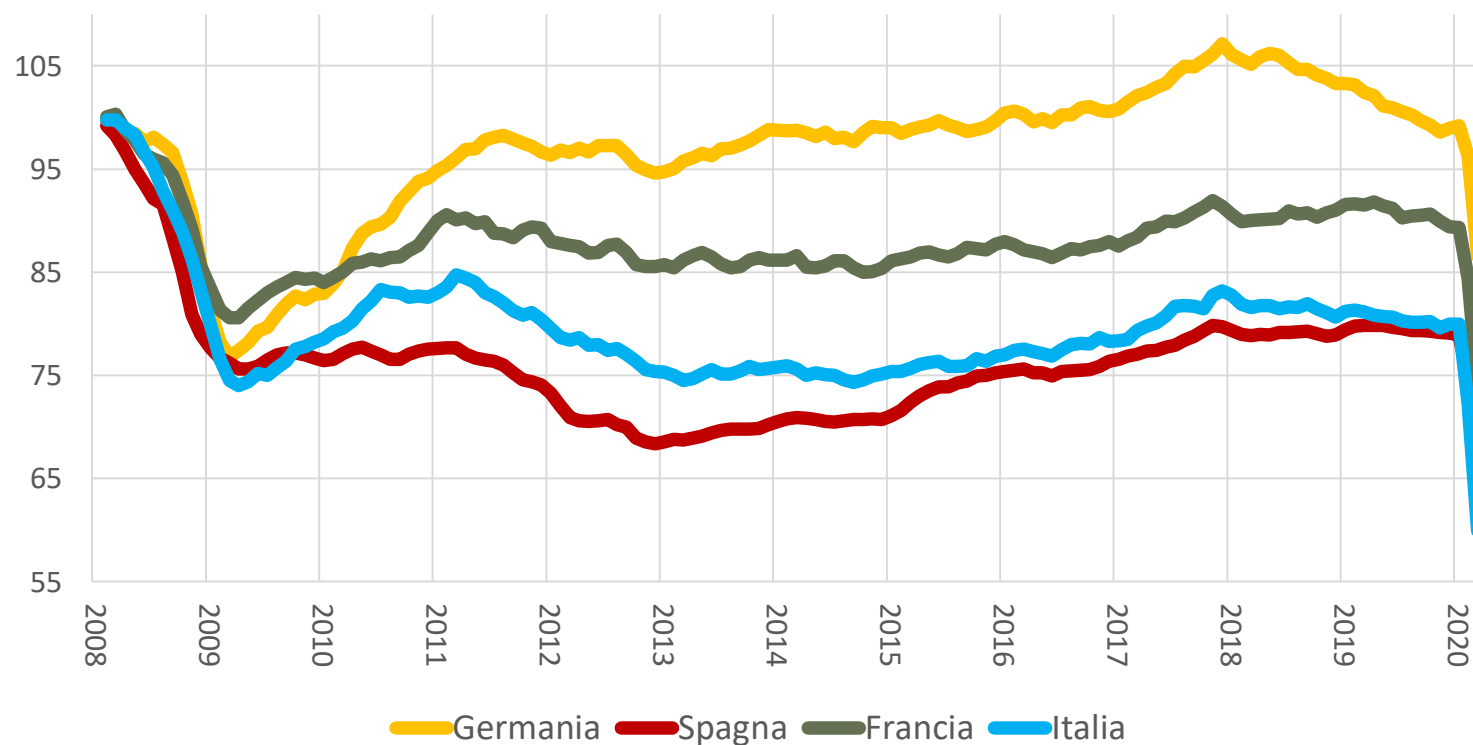
Il ritorno della politica industriale

Che cosa produrre? Quali attività sviluppare?

Gli strumenti nuovi per l'Italia

# La produzione nella manifattura

INDICE DELLA PRODUZIONE NEL SETTORE MANIFATTURIERO - 2008-2020  
(GEN2008=100 E MEDIE MOBILI A 3 MESI)

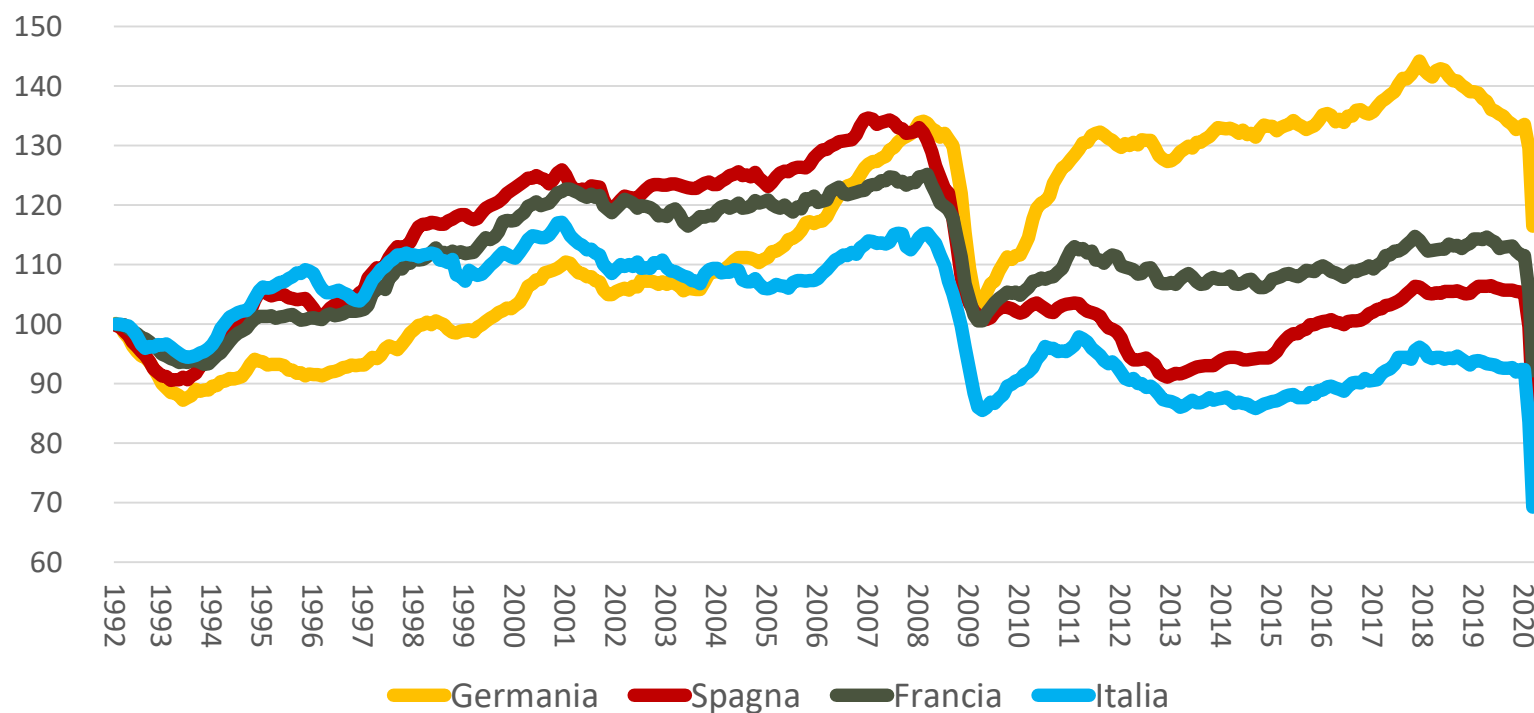


- Nel 2008 caduta non troppo dissimile degli indici della produzione...
- ...ma ripresa differenziata
- Serie correlate, la crisi del debito sovrano "colpisce" anche la Germania
- Recupero dell'Italia negli ultimi anni ma rincorsa della Spagna

FONTE: EUROSTAT

# La produzione nella manifattura dagli anni '90

INDICE DELLA PRODUZIONE NEL SETTORE MANIFATTURIERO - 1992-2020  
(GEN1992=100 E MEDIE MOBILI A 3 MESI)

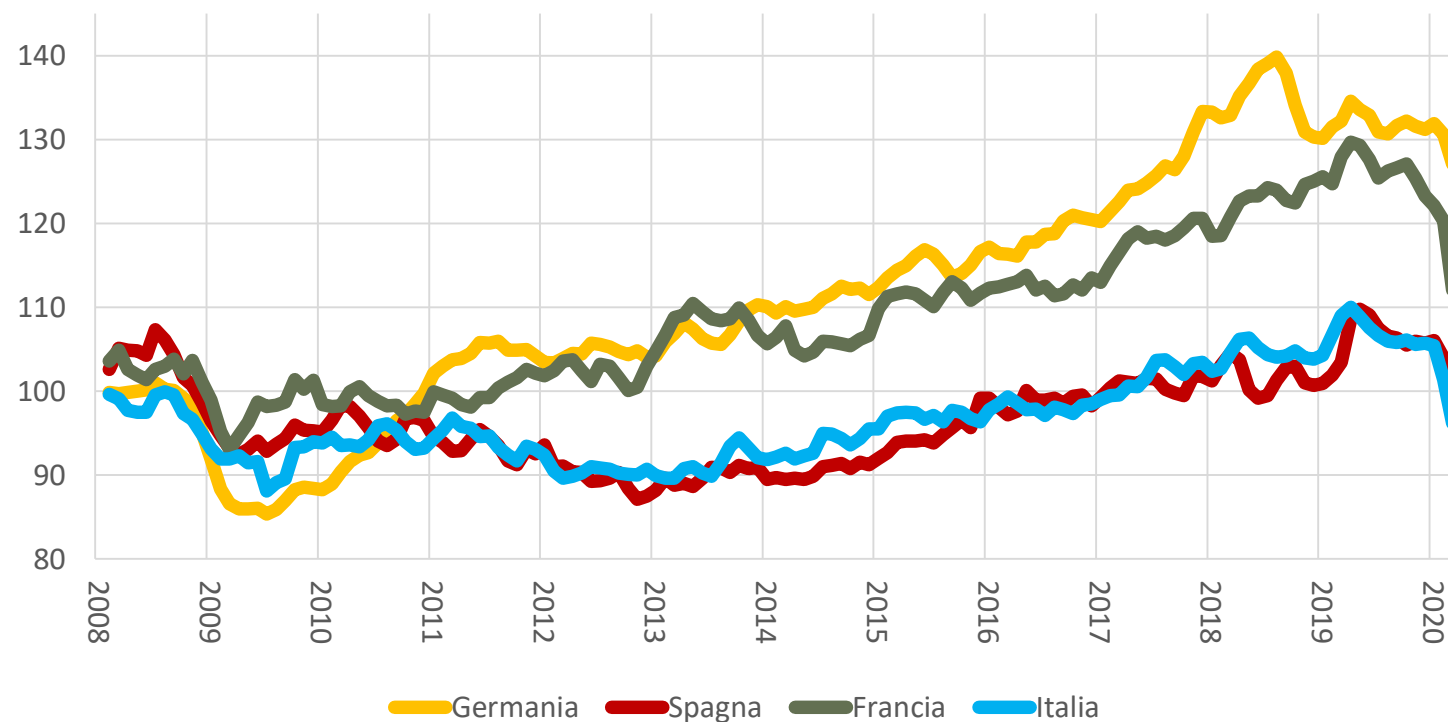


- Rallentamento da metà anni Novanta
- Inizio anni Duemila aumenta il divario con le altre economie
- La crisi del 2008 aumenta la divergenza con Germania e Francia
- Come ripartiremo nel secondo semestre 2020?

FONTE: EUROSTAT

# La produzione industriale nei settori high-tech

INDICE DELLA PRODUZIONE NEI SETTORI MANIFATTURIERI HIGH-TECH - 2008-2020  
(GEN2008=100 E MEDIE MOBILI A 3 MESI)

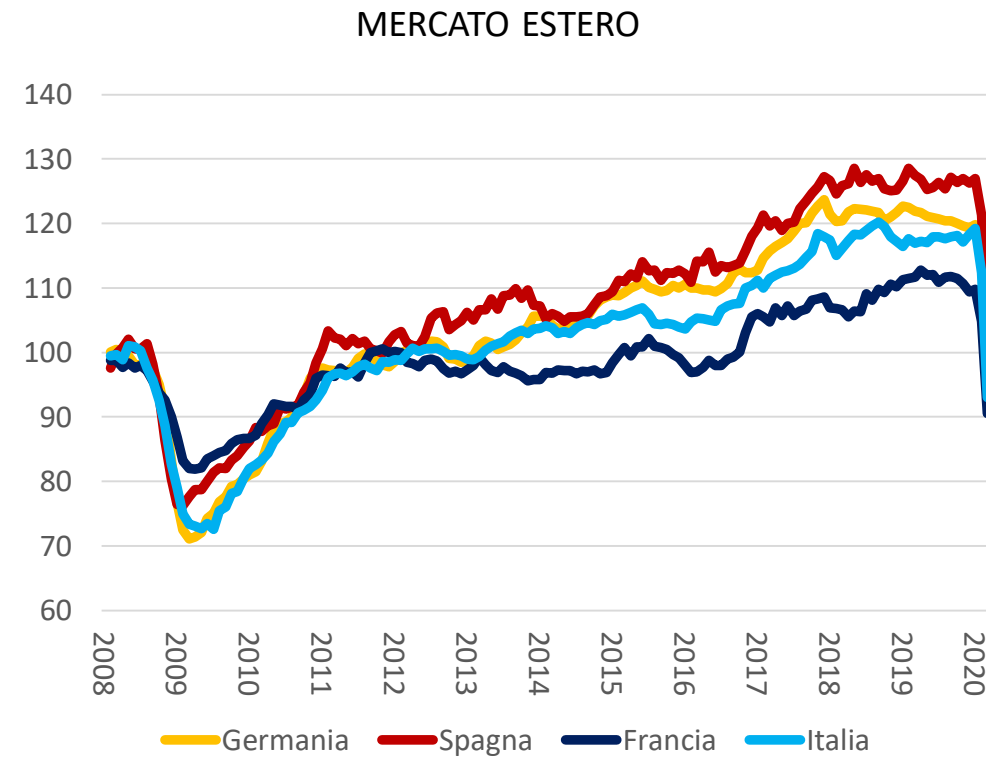
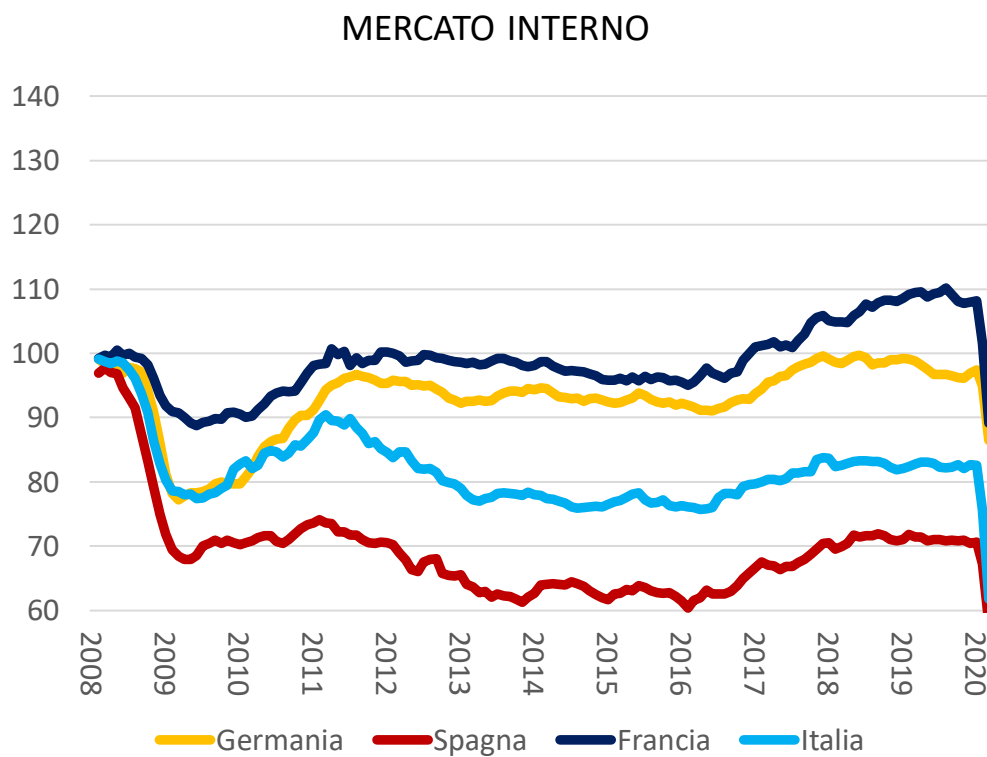


- Andamento positivo per l'Italia (farmaceutica) ma divario significativo con Francia e Germania
- Se guardiamo ai "valori" i dati mostrano una dinamica migliore.

FONTE: EUROSTAT

# Il fatturato dell'industria

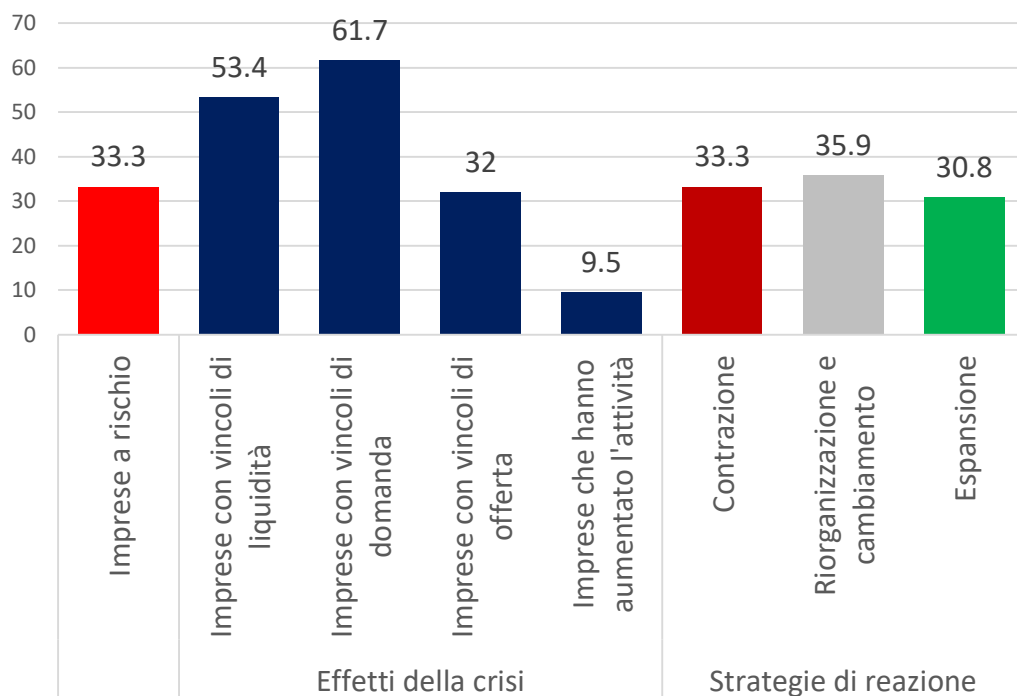
INDICE DEL FATTURATO DELL'INDUSTRIA - 2008-2020 (GEN2008=100 E MEDIE MOBILI A 3 MESI)



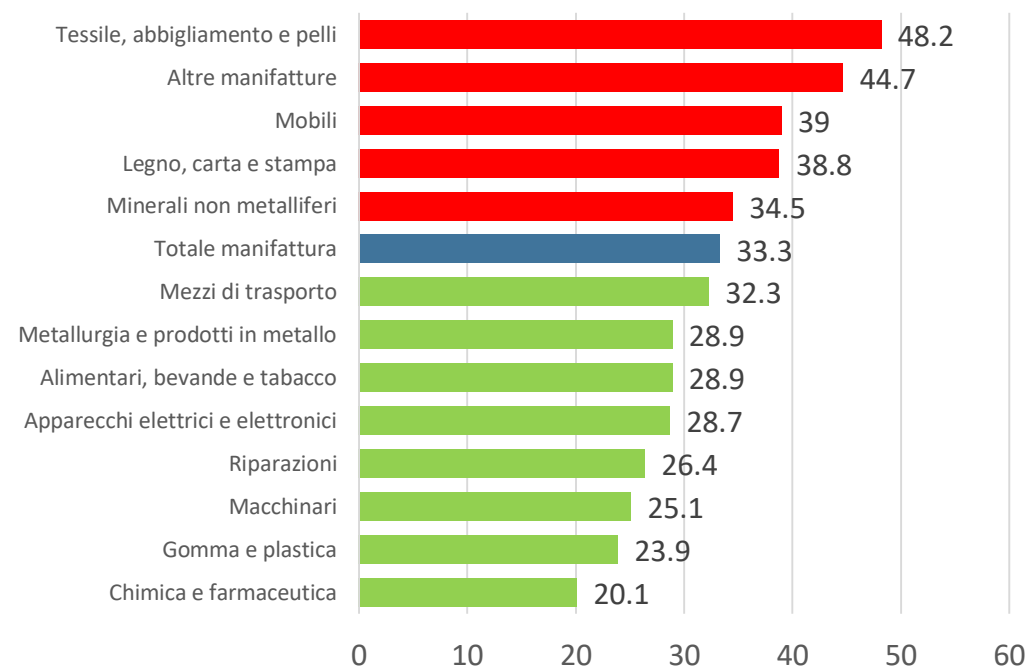
FONTE: EUROSTAT

# La vulnerabilità del sistema manifatturiero di fronte alla crisi

STRATEGIE DI REAZIONE E CAMBIAMENTO NELLA MANIFATTURA DURANTE LA CRISI COVID-19 (% DI IMPRESE)



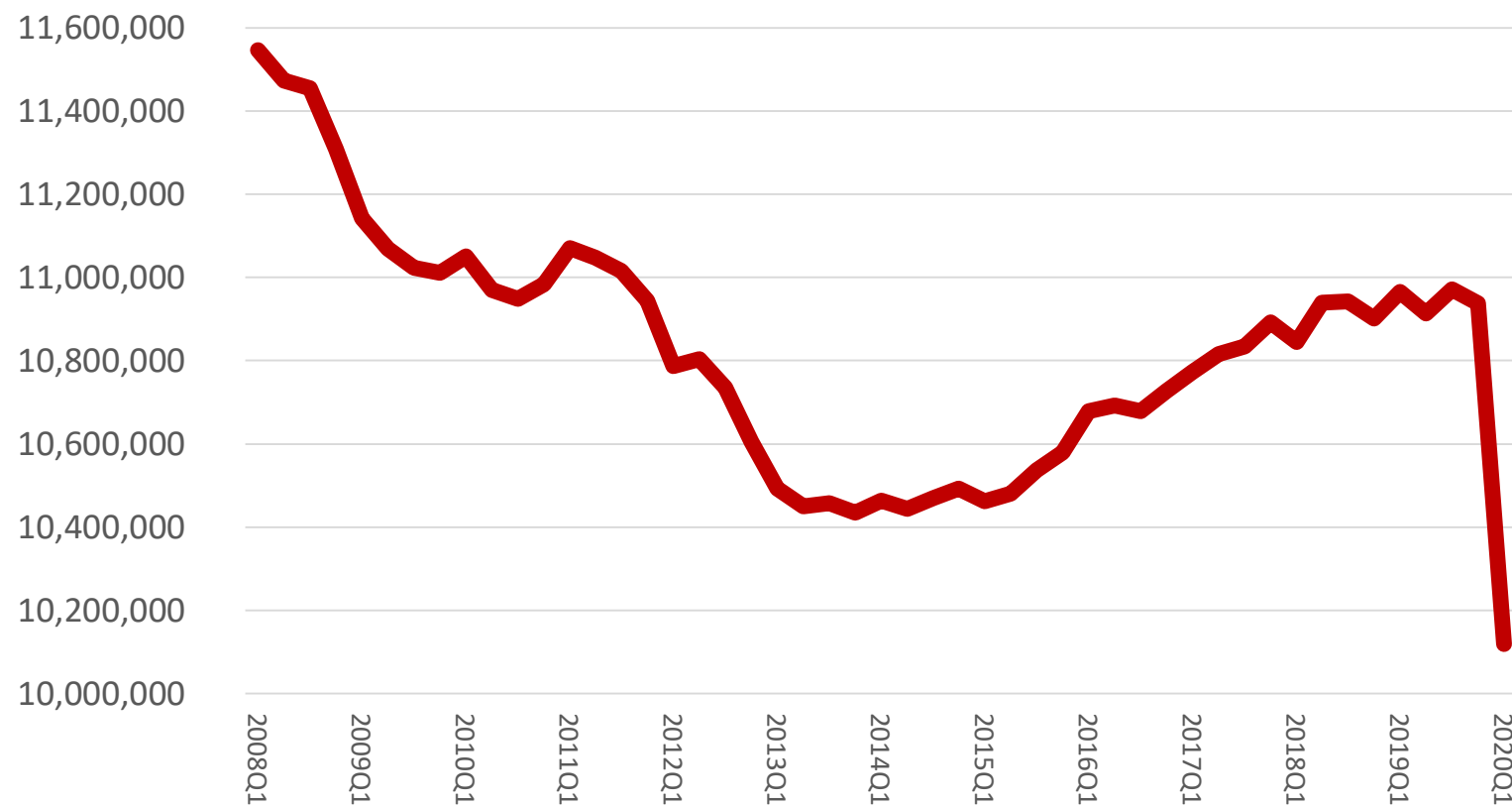
% DI IMPRESE CHE DENUNCIA FATTORI ECONOMICI O ORGANIZZATIVI CHE NE METTONO A RISCHIO LA SOPRAVVIVENZA DOPO LA CRISI COVID-19



FONTE: ISTAT, NOTA MENSILE DI LUGLIO

# La dinamica delle ore lavorate nell'economia

ORE LAVORATE PER IL TOTALE DELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE - Q12008-Q12020

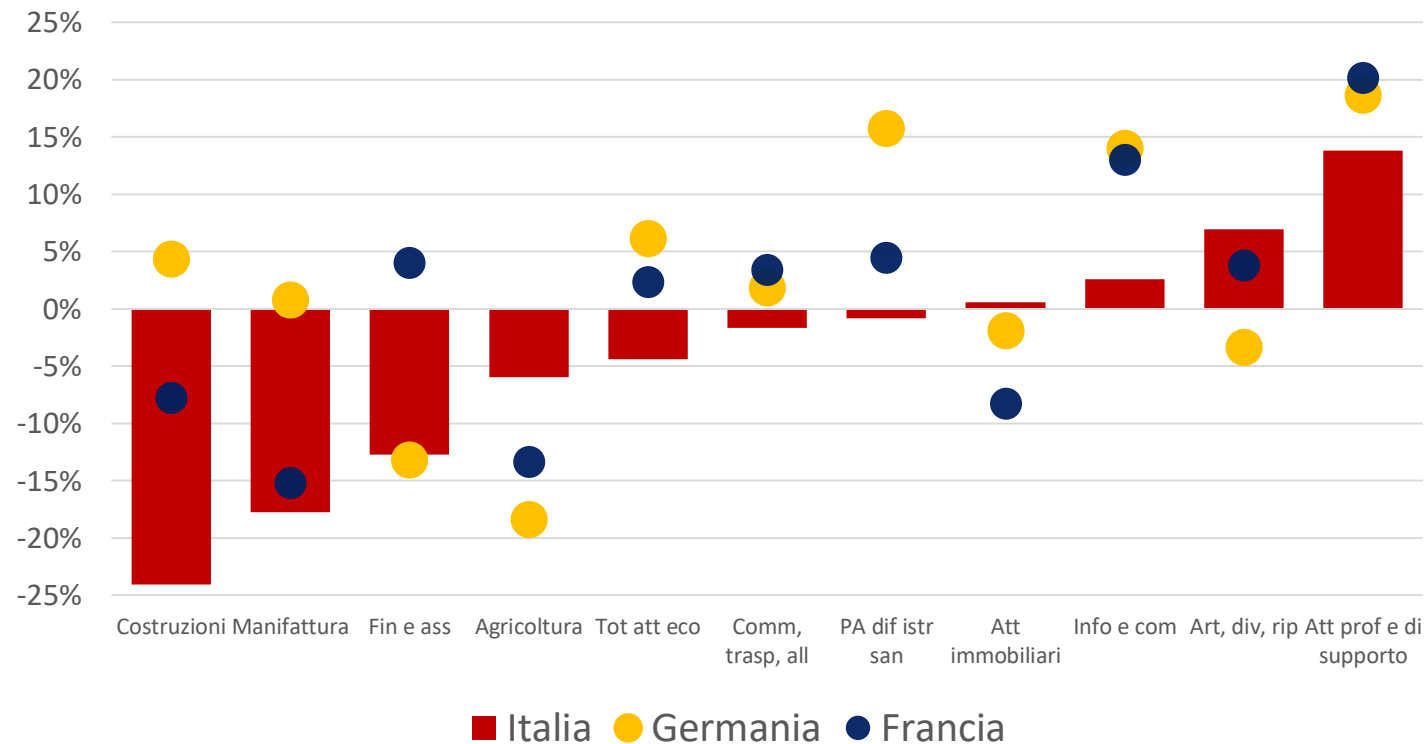


- A fine 2019 c'era ancora un gap di ore non colmato rispetto al 2008
- Cosa accadrà dopo il lockdown (e il calo del primo semestre 2020)?

Fonte: ISTAT

# La dinamica delle ore lavorate nei settori

ORE LAVORATE PER SETTORE DI ATTIVITÀ ECONOMICA - VARIAZIONI CUMULATE 2008-2020

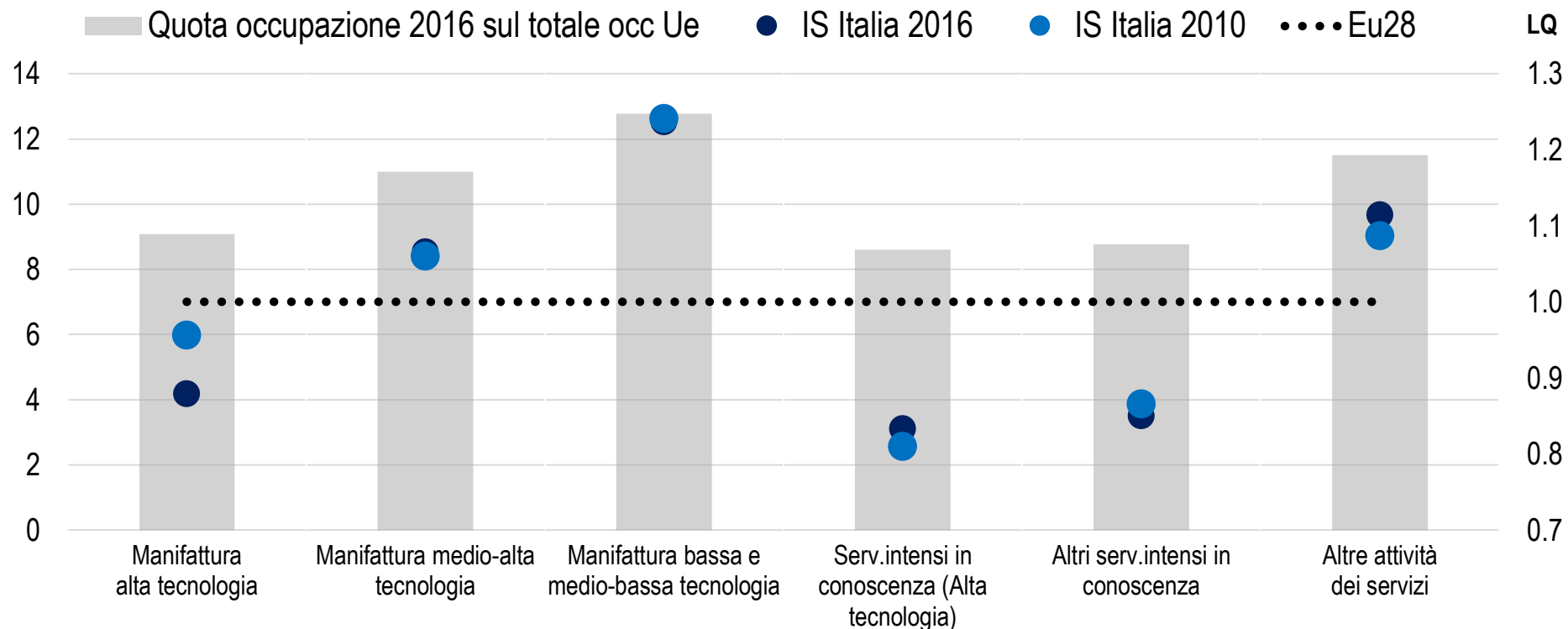


- Dove abbiamo "creato" (ore di lavoro)?
- Tenuta dei livelli occupazionali della manifattura in Germania (lì non c'è de-industrializzazione); per l'Italia gap nei servizi ad alta intensità di conoscenza (dove in Italia è bassa anche la produttività del lavoro).

FONTE: EUROSTAT

# La specializzazione dell'Italia rispetto all'Europa

OCCUPAZIONE NEL 2016 E INDICE DI SPECIALIZZAZIONE RISPETTO ALL'UE28 DELL'ITALIA – 2010 E 2016

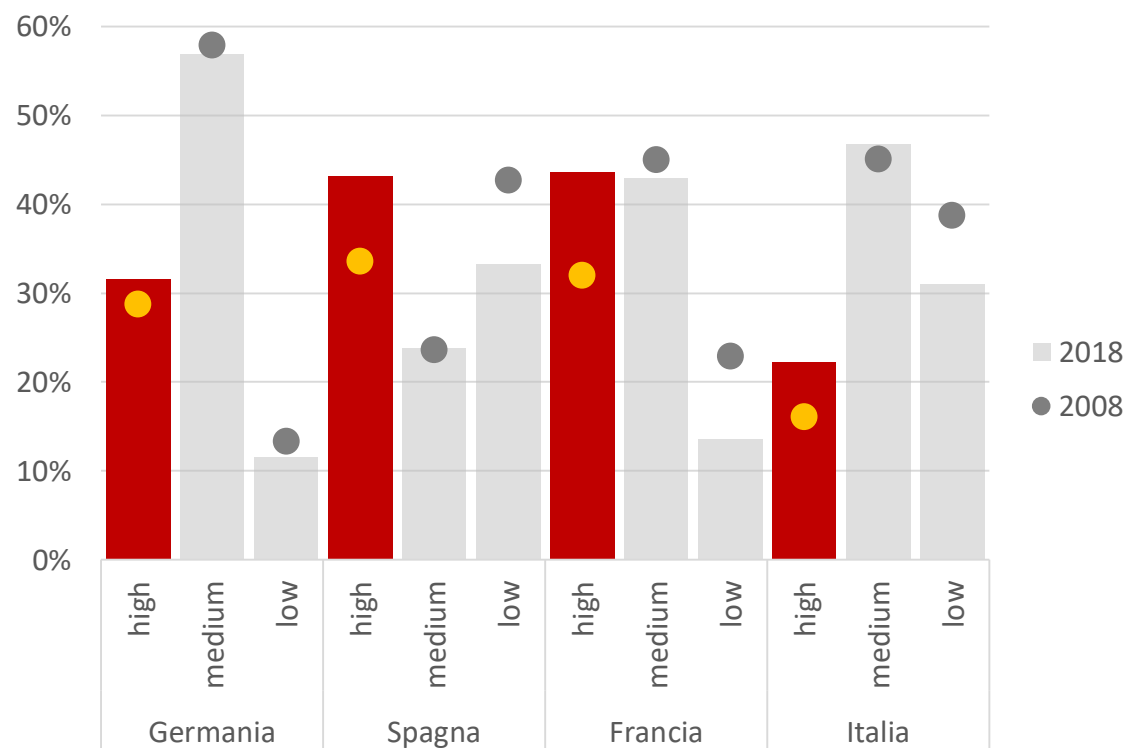


FONTE: EUROSTAT E ISTAT, RAPPORTO SULLA CONOSCENZA

# Gli indicatori QALI della Commissione

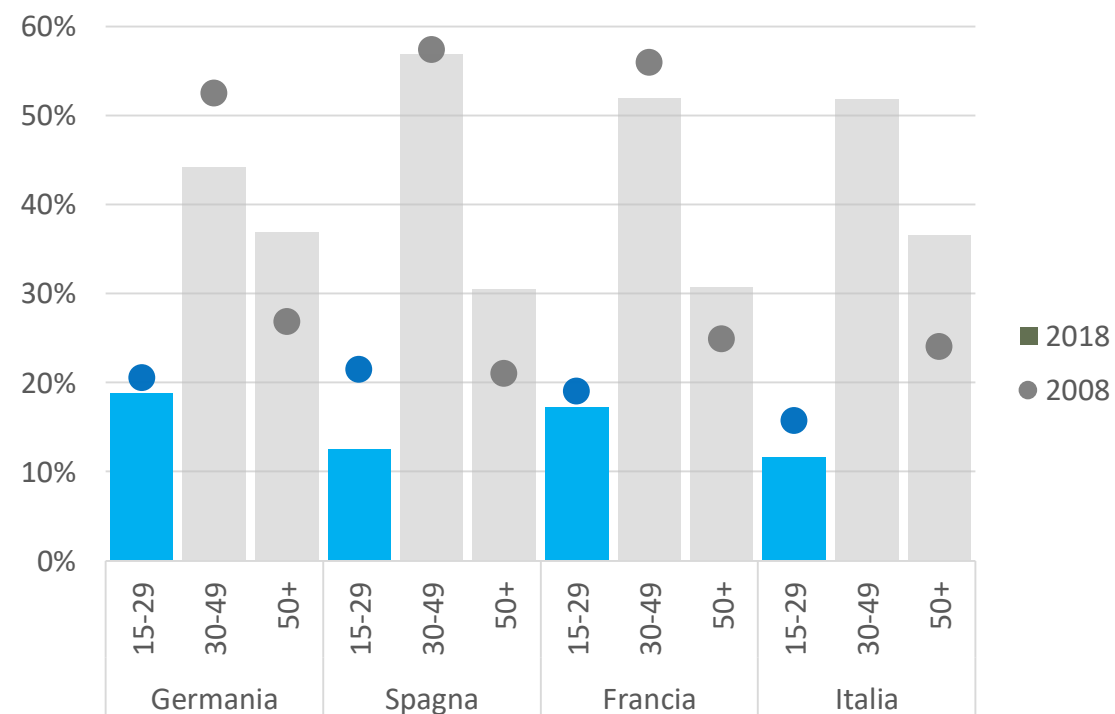
QUALITY ADJUSTED LABOUR MEASURES DELLA COMMISSIONE EUROPEA – 2008 E 2018 NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

COMPOSIZIONE ORE LAVORATE PER LIVELLO DI ISTRUZIONE



FONTE: EUROSTAT

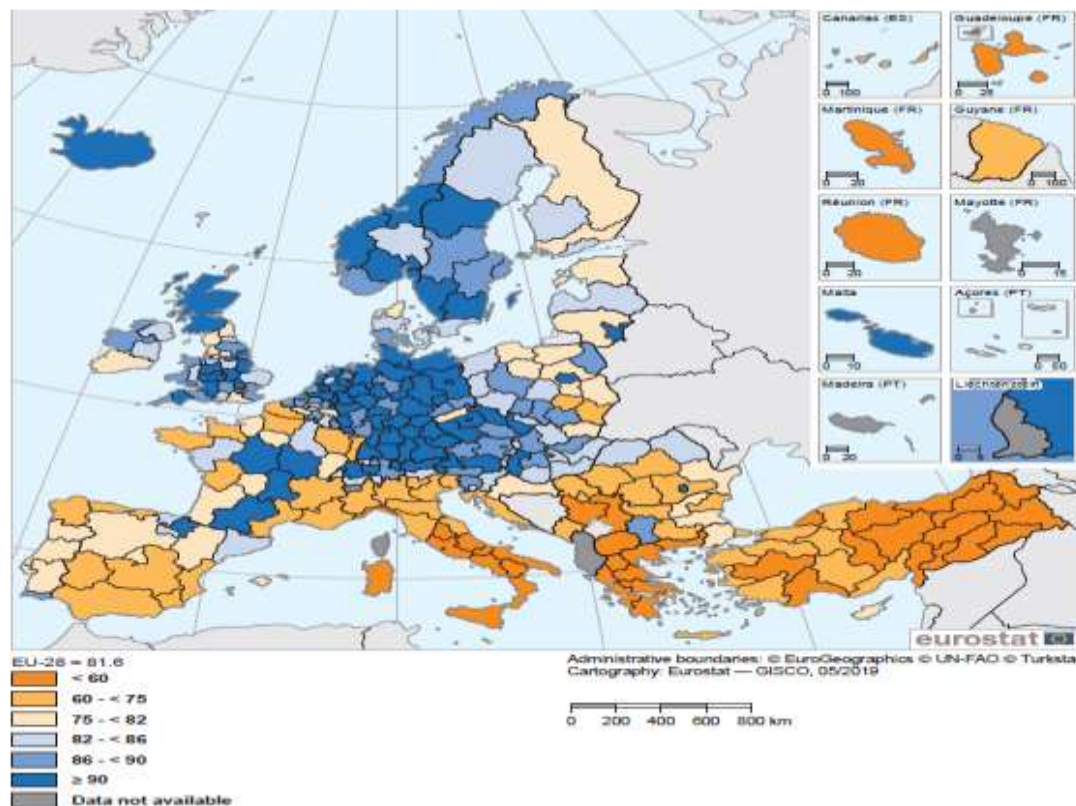
COMPOSIZIONE ORE LAVORATE PER ETÀ'



# Occupazione e istruzione

## EMPLOYMENT RATE FOR RECENT GRADUATES – 2018

(the employment rate for young people aged 20-34 years who had successfully completed their education within the previous 1-3 years, obtaining at least an upper secondary level of educational attainment)



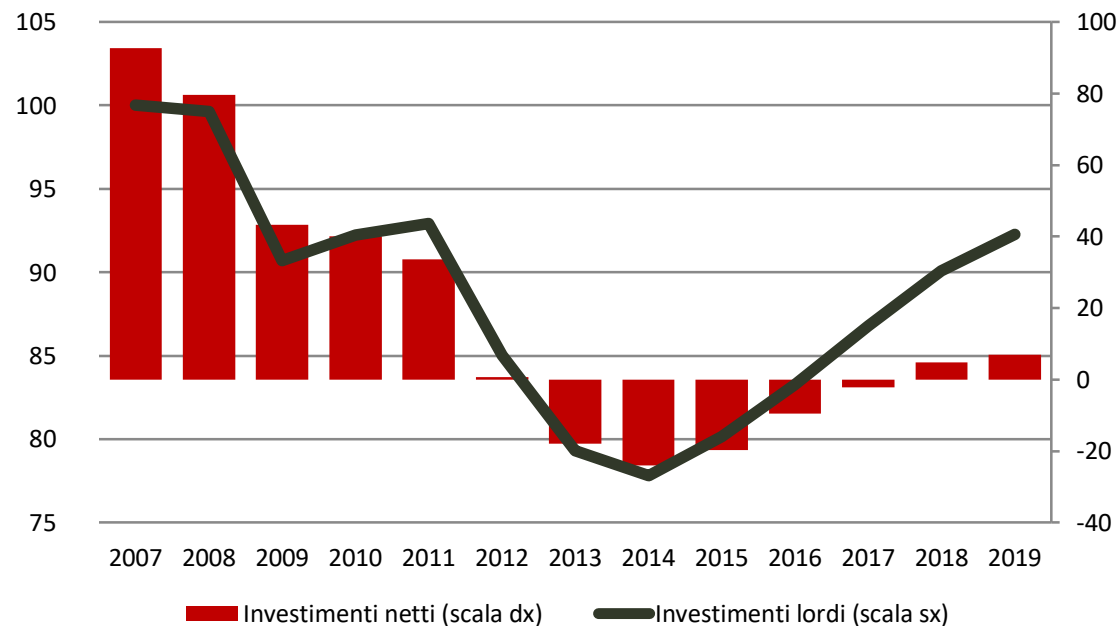
- Forte divario fra Nord e Sud d'Europa
- La Francia "a chiazze"
- In Italia: Nord e Sud dissimili, come atteso, ma Nord-Italia distante dal Nord Europa

FONTE: EUROSTAT REGIONAL YEARBOOK, 2019 EDITION

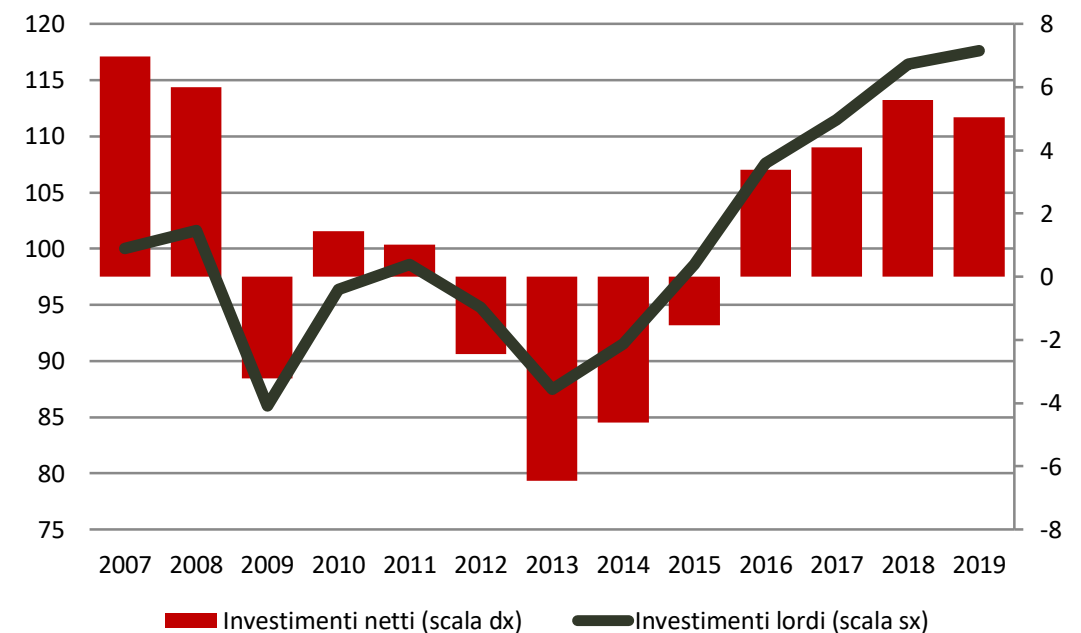
# La dinamica degli investimenti

INVESTIMENTI LORDI E NETTI IN ITALIA – 2007-2019 (NUMERI INDICE, BASE 2007=100 E VALORI CORRENTI (SCALA DX, MILIARDI))

### TOTALE ATTIVITÀ ECONOMICHE



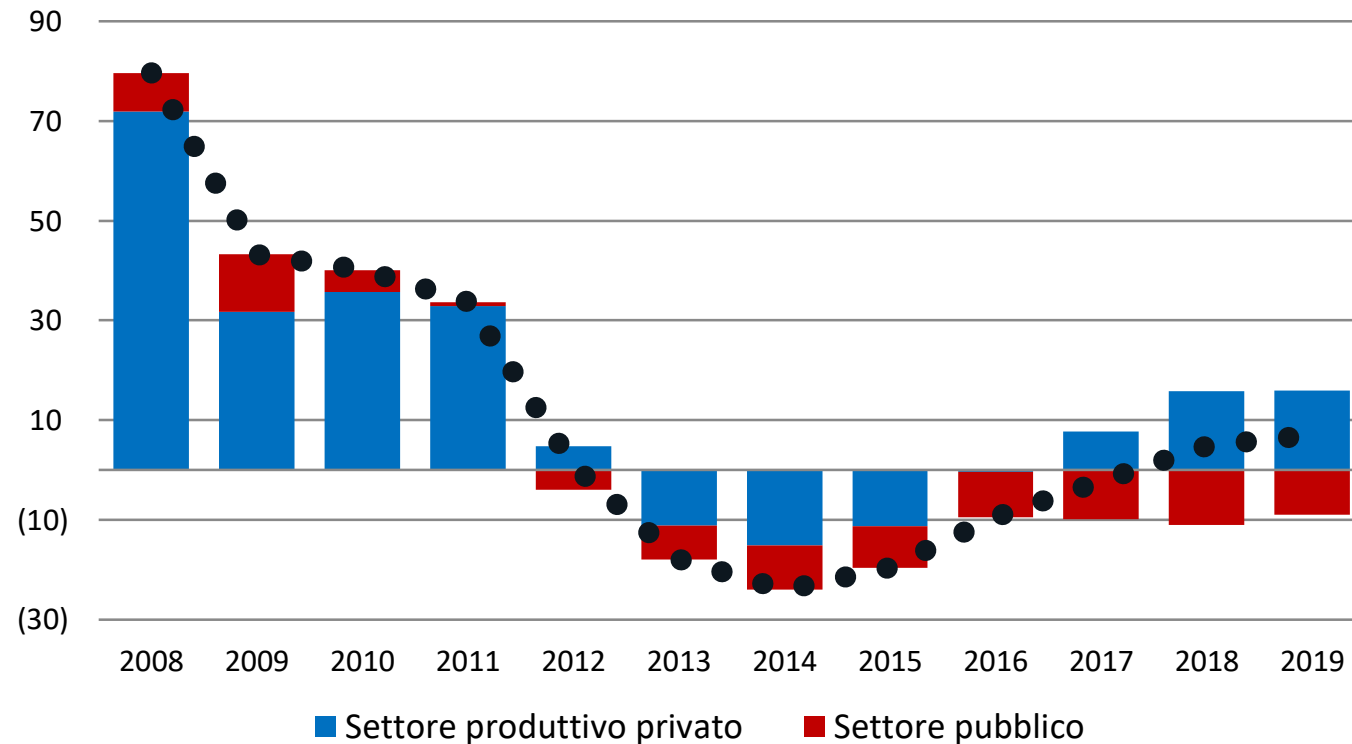
### SETTORE MANIFATTURIERO



FONTE: ISTAT

# Investimenti privati e pubblici

INVESTIMENTI NETTI PRIVATI E PUBBLICI IN ITALIA – 2008-2019 (VALORI CORRENTI IN MILIARDI DI EURO)



FONTE: ISTAT

# L'Europa prima della crisi pandemica

---

- Oltre un decennio tra **crisi e bassa crescita**
- **Divergenza fra le economie europee** ed una base produttiva (e tecnologica) sempre più polarizzata tra un “centro” (Germania e Est Europa) e una “periferia” (Sud Europa) (Stollinger et al., 2013; Celi et al., 2018)
- **La sfida del cambiamento globale e della transizione ecologica del sistema produttivo** (The European Green Deal, dicembre 2019; European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism, gennaio 2020); A new Industrial Strategy for a green and digital Europe, marzo 2020; Circular Economy Action Plan, marzo 2020)
- La discussione sulla necessità di un **nuovo approccio alle regole della concorrenza** nei settori ad alta tecnologia, ICT, big data e supercomputer? Un approccio più “**verticale**” alla politica industriale?
- A rischio il **modello sociale europeo**

# L'Europa dopo la pandemia

---

- Il quadro delle politiche di risposta alla crisi si è fatto più articolato
- La **Banca centrale europea**, 'protetta' dalla sua 'indipendenza', ha dato risposte importanti, con una politica espansiva senza precedenti, il superamento delle 'quote' nazionali nell'acquisto di titoli pubblici e interventi che negli ultimi mesi hanno coperto il fabbisogno finanziario dei paesi del Sud Europa.
- **Nasce una nuova politica fiscale in Europa**
  - **Revisione del Patto di Stabilità, sospensione degli aiuti di Stato** (il capitale pubblico entra nelle imprese)
  - **EMS, SURE, EIB**
  - **Next Generation EU** (partita politica aperta su condizioni, tempi, etc.): finalmente qualcosa di molto simile agli Eurobond, spinta a nuove risorse proprie UE, distribuzione ai paesi più colpiti (in Italia, 170 miliardi nei prossimi cinque anni?)

# Il ritorno della politica industriale

---

- **Letteratura vasta e in crescita:** Bianchi and Labory (2006, 2016), Chang (1994, 2002, 2011), Cimoli, Dosi and Stiglitz (2009), Greenwald e Stiglitz (2013), Hausmann e Rodrik (2002, 2006), Mazzucato, 2013; McMillan, Rodrik e Sepulveda (2017), Rodrik (2008), Warwick (2013)
- **‘Mainstreaming of industrial policy’** (Andreoni e Chang, 2016)
- **L’importanza dell’economia politica strutturale** (Pasinetti, 1981) e **dell’approccio evolutivo** (Nelson e Winter, 1982; Dosi, 1984)
  - **Focus: interdipendenze produttive, cambiamento strutturale e progresso tecnologico** nei lavori di Cimoli, Dosi e e Stiglitz (2009), Pianta (2016), Scazzieri (2018), Bianchi e Labory (2019), Andreoni, Chang e Scazzieri (2019), Cardinale e Scazzieri (2020), Di Tommaso (2020)

# Una nuova politica industriale, ovunque

---

- Con il rallentamento della crescita globale, la concorrenza delle economie emergenti, le conseguenze della crisi del 2008, la corsa delle nuove tecnologie, la guerra fredda fra Stati Uniti e Cina, si riafferma **il ruolo chiave delle politiche nell'indirizzo e nello sviluppo di nuove tecnologie e capacità produttive**
- **Nuovi** strumenti di azione dello Stato, maggior **selettività** degli interventi, non solo politiche orizzontali
- **Nuove istituzioni**, tenendo conto dei vincoli (second-best); le procedure e i **meccanismi di governance** non sono "esogeni", sono parte del problema
- Approccio più flessibile dell'Ue, ma con uno spazio fiscale concesso ai paesi membri molto ridotto (Pianta, Lucchese e Nascia, 2020).
- Approccio 'per missioni' (Mazzuccato 2019).

# Il caso Industria 4.0

---

## **PRO:**

- Novità principale degli ultimi 15 anni in Italia
- Chiara priorità tecnologica nell'investimento in sistemi digitali
- Focus: ammodernamento del sistema produttivo italiano

## **CONTRO:**

- Interventi basati principalmente su incentivi fiscali (Nascia e Pianta, 2018) e senza target settoriali (Andreoni, 2017)
- Dubbi sull'efficacia nell'indirizzare le scelte produttive delle PMI (meno predisposte al salto tecnologico)
- Nessuna condizionalità su occupazione o obiettivi di transizione ecologica
- Aumentate le differenze fra le imprese e fra i territori
  - 2018: nel Centro-Nord mobilitati investimenti agevolati per 19 mld euro contro i soli 3,9 mld del Mezzogiorno (Mise, 2019)
  - Fino al 2017: beneficio maxi-ammortamento concentrato sulle imprese più grandi e nei servizi a bassa intensità (Istat, 2019)
  - Iper-ammortamento per beni strumentali ad alto contenuto tecnologico utilizzato da platea estremamente ridotta (Istat, 2019; Confindustria, 2019)

# Che cosa produrre?

---

- **Tecnologie digitali** per creare nuove produzioni e servizi che connettano le attività esistenti, aumentino il livello tecnologico. Serve un'alternativa al modello Industria 4.0 di automazione spinta con l'obiettivo principale di sostituire il lavoro. Serve favorire lo sviluppo di applicazioni appropriate e originali in tutti i settori (servizi pubblici compresi) (su questo scrivono anche Rodrik, 2019; Acemoglu, 2019).
- **Sostenibilità ambientale**, con la sfida di creare e sfruttare le nuove tecnologie ma anche di **sostituire quelle vecchie e inquinanti**, "accelerando" il cambiamento strutturale.
- **Salute e welfare**: tutela e sviluppo di imprese con produzioni essenziali per il paese; il sistema sanitario come filiera produttiva ad alta tecnologia e conoscenza (biomedicale, robotica diagnostica, chirurgica, digitalizzazione pubblica dei dati sanitari); politiche nuove su farmaceutica, vaccini e domanda pubblica
- **Si tratta di attività che possono creare nuovi lavori di qualità, con alta produttività e alti salari**

# Quali strumenti?

---

## **a. Adottare un approccio ‘per missioni’.**

Un piano trasversale ai settori che risponda ad alcune sfide specifiche con precisi obiettivi e scadenze (Mazzucato, 2019). [Un piano per l'acciaio, uno per lo sviluppo della filiera della mobilità integrata sostenibile; lo sviluppo della logistica nel Mediterraneo]. Necessaria una forte coerenza, in passato spesso trascurata, tra PNIEC, PNR, etc. Le missioni dovranno essere coerenti con lo sviluppo di produzioni nelle aree di investimento sopra richiamate.

## **b. Rafforzare il sistema ricerca-innovazione.**

E' necessario un aumento progressivo e rilevante della spesa per l'università e per la spesa in R&S del settore pubblico e delle imprese.

La neonata “Agenzia nazionale per la ricerca e l'innovazione” potrebbe avere la responsabilità di coordinare i finanziamenti disponibili per le università e i bandi di ricerca per raggiungere le ‘missioni’.

Serve un consolidamento della rete fra imprese, università ed enti di ricerca sul territorio, che sostenga l'adozione di nuove tecnologie da parte delle piccole e medie imprese e della ricerca applicata. Serve una nuova istituzione nazionale? Servono piano regionali?

# Quali strumenti?

---

## **c. Organizzare una politica della domanda pubblica**

Sugli obiettivi sopra delineati – ma anche in molti altri settori di tecnologie avanzate – si potrebbe indirizzare una domanda pubblica di grandi dimensioni per infrastrutture, hardware, software e servizi digitali, per tecnologie ambientali, apparecchiature, farmaci e servizi sanitari.

Condizionalità andrebbero imposte per l'accesso ai bandi (sui livelli occupazionali, la ricerca, le condizioni ambientali e sanitarie).

Necessaria una fase di analisi delle esigenze della PA dal basso (a livello di amministrazioni locali).

## **d. Rendere selettivo il sistema degli incentivi**

L'intervento pubblico dovrebbe ridurre al minimo gli incentivi a pioggia e preferire misure di premialità rispetto agli obiettivi di politica industriale e di modello di sviluppo che si vuole perseguire (e al coinvolgimento dei lavoratori nella formazione). Gli incentivi di Industria 4.0 hanno avuto un effetto di stimolo agli investimenti (quale l'addizionalità?), ma hanno finito per aumentare la divergenza fra le imprese alla frontiera e quelle in ritardo e fra le aree disagiate e quelle più dinamiche.

# Quali strumenti?

---

## e. Creare nuovi soggetti della politica industriale

- **Un'Agenzia per gli investimenti pubblici** con il compito di promuovere un grande piano di investimenti nelle infrastrutturali materiali e sociali (e mantenere la regola del 34% degli investimenti nel Mezzogiorno)
- **Una holding pubblica** dovrebbe concentrare le partecipazioni nelle grandi imprese – da Enel a Eni, oggi nelle mani di CDP, Ministero dell'Economia etc. – orientando le loro attività in modo coerente con gli obiettivi generali della politica industriale. Su questo si veda la proposta del Forum Disuguaglianze Diversità. Si potrebbe, in alternativa, far entrare nei CDA delle imprese pubbliche i sindacati o rappresentanti della società civile. Che fare con ILVA o ALITALIA?
- **una Banca pubblica per lo sviluppo** che estenda le esperienze nate in CDP e Invitalia e offra anche capitale pubblico a iniziative private per innovazione e investimenti nelle aree sopra richiamate, con un forte know-how in ricerca e analisi dei dati. E' qui che immaginiamo avvenga il dialogo tra settore pubblico e settore privato.

# Conclusioni

---

- Lo **Stato** avrà necessariamente un ruolo chiave nell'affrontare il dopo-emergenza. La scommessa è progettare nuove capacità di politica industriale capaci di orientare efficacemente lo sviluppo del paese in nuove direzioni: sostenibilità, tecnologie e welfare
- Non conta solo formare e elevare le competenze dei lavoratori, bisogna creare una domanda di **lavoro di qualità**, sviluppando nuove capacità produttive; occorre risolvere l'equilibrio perverso di sotto-utilizzo del capitale umano e scarsa propensione alle nuove tecnologie e settori delle imprese italiane (con l'effetto dell'emigrazione dei laureati)
- Le missioni sono top-down ma la definizione degli **strumenti** può essere bottom-up (bisogna pensare a soluzioni nuove per non perdere il treno)
- I finanziamenti che arriveranno dall'**Europa** rappresentano un'occasione chiave per ripensare il nostro modello di sviluppo. In Europa bisogna proseguire l'impegno per una politica fiscale e industriale organica, che non imponga vincoli macroeconomici e che porti a una nuova convergenza a scala europea



A metà luglio uscirà il nuovo ebook di Sbilanciamoci **'In salute, giusta, sostenibile. Ripensare l'Italia dopo l'epidemia'** a cura di Matteo Lucchese e Duccio Zola, con articoli di Arrighetti, Artoni, Berta, Gallegati, Giannola, Landini, Lucchese, Mastrandrea, Pianta, Sterlacchini, Valli, Viesti e altri, su crisi industriali, il futuro del settore automobilistico in Italia, il Mezzogiorno, la ricerca.

Qui accanto la copertina del primo ebook, uscito ad aprile.

