

EDIZIONE 2011/04
GIUGNO 2011

bruegel policy brief

RIPENSARE LA POLTICA INDUSTRIALE

IL TEMA La politica industriale non ha buona fama: “sceglie i cavalli vincenti” (il cosiddetto “picking winners”) e distorce la concorrenza, esponendo gli Stati alla “cattura” da parte degli interessi costituiti. Vi sono tuttavia dei motivi per un ripensamento. Innanzitutto, il cambiamento climatico: non incentivando in modo significativo l’investimento privato nelle tecnologie pulite, lo Stato implicitamente incoraggia gli investimenti in “tecnologie sporche”. In secondo luogo, il nuovo realismo post-crisi: il compiacente laissez-faire di molti governi ha portato a investimenti poco opportuni nel settore non commerciabile, a scapito del settore dei beni e servizi scambiabili e del suo ampio potenziale di crescita. In terzo luogo, la Cina e altre economie emergenti dispiegano importanti politiche di valorizzazione della crescita. La sfida per l’Europa è come progettare e governare politiche settoriali che incentivino la concorrenza e favoriscano la crescita.

di Philippe Aghion

Harvard University and Bruegel
paghion@fas.harvard.edu

Julian Boulanger

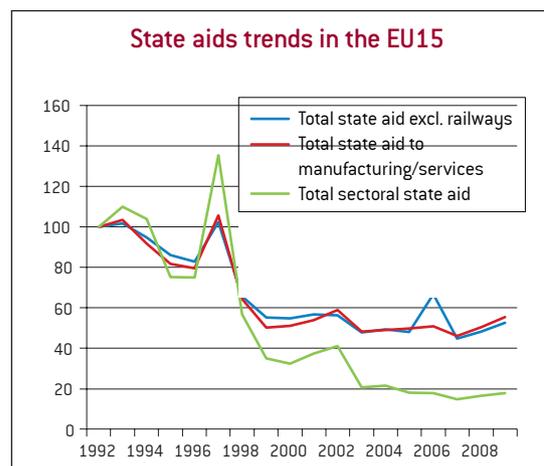
Université Catholique de Louvain
julian.boulanger@bruegel.org

Elie Cohen

CNRS-Sciences-Po
elie.cohen@sciences-po.fr

LA SFIDA POLITICA

Le nuove evidenze sull’efficacia dell’intervento statale dovrebbero indurre i decisori politici a una rivisitazione della politica industriale. Se l’Unione europea tende verso la crescita e la competitività a livello globale, è opportuno che la Commissione europea consenta gli aiuti settoriali a livello sia nazionale sia comunitario, a condizione che questi siano concepiti e regolati per favorire l’efficace reindirizzamento di innovazione e produzione.

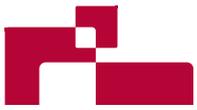


fonte: Bruegel based on DG Competition State Aid Scoreboard.

Il supporto orizzontale e gli aiuti settoriali alle attività di ricerca e sviluppo a monte, non sono di per sé sufficienti a innescare la trasformazione dell’economia europea.

Per evitare la concentrazione sul mero rent-seeking - “ricerca di rendita” e favorire l’ingresso nei mercati, una solida politica di concorrenza resta essenziale.

A ciò dovrebbe tuttavia accompagnarsi un maggiore attivismo economico da parte delle autorità statali.



RIPENSARE LA POLITICA INDUSTRIALE

A partire dagli anni '80, la politica industriale, con la concessione di sovvenzioni statali, agevolazioni al credito, accesso privilegiato agli appalti pubblici e la protezione commerciale verso determinate imprese o settori industriali, è caduta in discredito presso gli accademici e i consiglieri politici. Il principale argomento addotto contro la politica industriale è che essa ostacola la concorrenza e consente alle autorità statali di “scegliere i cavalli vincenti” (e, più raramente, anche i perdenti) in modo discrezionale, situazione che aumenta l’esposizione dei governi alla “cattura” da parte di interessi costituiti. Di recente hanno tuttavia assunto importanza tre fattori di rilevanza globale, che invitano a ripensare la questione:

- **Primo:** il cambiamento climatico e la crescente consapevolezza che senza interventi statali a sostegno di una produzione pulita e di un’innovazione pulita, il riscaldamento globale aumenterà fino a generare esternalità negative (siccatà, deforestazione, migrazioni, conflitti) in tutto il mondo.

- **Secondo:** la recente crisi finanziaria ha mostrato il ruolo delle politiche del *laissez-faire* nel portare diversi paesi, in particolare del sud dell’Europa, a uno sviluppo incontrollato dei settori non commerciabili (quello immobiliare in particolare) a scapito dei settori dei beni e servizi scambiabili, che sono più produttivi in termini di crescita sostenibile e concorrenza. Questa esperienza ha portato un numero sempre maggiore di Stati ad abbandonare il *laissez-faire*.

- **Terzo:** la Cina, che ha ormai un ruolo preminente sulla scena economica mondiale e pratica con fervore la politica industriale. È dibattuto il ruolo che questa politica ha svolto nel successo economico del paese, ma la realtà è che il successo ha cancellato le macchie dei precedenti fallimenti economici, dando nuova legittimazione alla politica industriale. In tutto il mondo sono molti gli Stati che cercano di emulare la Cina, in particolare quelli dei paesi in via di sviluppo. Nel frattempo cresce il numero degli studiosi (degli statunitensi in particolare) che denunciano il pericolo delle politiche del *laissez-faire*, che portano i paesi sviluppati a specializzarsi nella ricerca e sviluppo e nei servizi a monte, delegando le attività manifatturiere a paesi in cui i costi della manodopera non qualificata restano bassi. Questi studiosi segnalano i paesi, come la Germania e il Giappone, che più hanno saputo mantenere i segmenti

manifatturieri intermedi perseguendo politiche industriali

‘Fattori globali invitano a ripensare a una politica industriale.’

per cui il rischio di un giudizio erroneo e con conseguente cattura non è mai da escludersi.

più attive, il che ha consentito loro di trarre maggior beneficio dall’esternalizzazione agli altri segmenti e dalla minor intensità in termini di capitale umano.

Nel presente policy brief si sostiene che il dibattito non dovrebbe più ruotare intorno alla questione della legittimità delle politiche settoriali, bensì su come tali politiche dovrebbero essere progettate e regolate per far da valido complemento alla politica

della concorrenza nel promuovere l’innovazione. In particolare gli aiuti settoriali rivolti alle tecnologie verdi o a settori ad alta intensità di competenze e competitività, quando non deviati verso particolari aziende del settore, potrebbero consentire di raggiungere livelli di crescita elevati e sostenibili.

VECCHIE ARGOMENTAZIONI RIVISITATE

L’argomentazione più diffusa contro l’intervenzionismo industriale sostiene che si tratti di “scegliere i cavalli vincenti”. Secondo tale teoria, lo Stato, nella migliore delle ipotesi, non sarebbe nelle condizioni di poter valutare meglio del mercato le opportunità di successo commerciale, mentre, nella peggiore delle ipotesi, sarebbe catturato dagli interessi che beneficiano del suo intervento. Vero è che la politica industriale consiste sempre, in una certa misura, nello “scegliere i cavalli vincenti”,

Una seconda critica della politica industriale tradizionale è che questa comporta un rischio di “cattura” e rent-seeking –“ricerca di rendita”. Sono stati numerosi gli esempi di rendite generate con costi alti, non da ultime le politiche (fallite) di sostituzione delle importazioni dei Paesi in via di sviluppo, negli anni ‘60 e ‘70. Questa argomentazione, tuttavia, più che volgersi contro qualsiasi tipo di intervento sembra invocare principi chiari per la selezione dei settori e per una governance che vada a loro supporto.

1.Cfr. per esempio l’intervento di Susanne Berger al convegno Les Etats Generaux de la France, Parigi, dicembre 2010.



Vi sono inoltre solide argomentazioni a favore di politiche settoriali di sostegno alla crescita. Tra le maggiori argomentazioni teoriche vi è quella dell'esistenza di ricadute di conoscenza (knowledge spillovers) tra le aziende. Nello specifico, quando si tratta di scegliere dove produrre e innovare, le aziende tendono a non internalizzare le esternalità di conoscenza, positive o negative, che potrebbero generare un vantaggio per altre aziende e settori.

Un fattore di rinforzo è costituito dalle imperfezioni del mercato dei capitali e dalle limitazioni al credito, suscettibili di limitare o rallentare ulteriormente il reindirizzamento delle imprese verso settori nuovi (e maggiormente orientati verso la crescita). Quando funzionano in modo efficiente, i mercati di capitale contribuiscono con altrettanta efficienza, ad allocare gli investimenti verso nuovi settori, come dimostra l'esperienza degli Stati Uniti nel settore dell'ICT e delle biotecnologie. Al contrario, mercati finanziari incompleti o non sufficientemente sviluppati impediscono una tale riallocazione, giustificando così l'intervento statale.

Sul fronte empirico, lo studio a noi noto più convincente nel sostenere una politica industriale adeguatamente strutturata è quello di Nunn e Trefler (2010), i cui autori si domandano se la protezione tariffaria sia deviata verso attività e settori in cui operano lavoratori più altamente qualificati e identificano una significativa correlazione positiva tra la crescita della produttività e lo *skill bias* della protezione tariffaria. Lo studio dimostra inoltre che almeno il 25% di detta correlazione è da ricondursi a un rapporto di causa-effetto.

Nel complesso, l'analisi degli autori suggerisce che un'adeguata targettizzazione (in questo caso, privilegiando l'alta intensità di competenze) possa effettivamente favorire la crescita, non soltanto nel settore che beneficia degli aiuti, ma in generale in tutto il paese. Nel prossimo capitolo si analizzerà l'importanza che le politiche settoriali siano non solo orientate, ma anche gestite in modo adeguato e opportuno².

L'EVIDENZA DEI FATTI

In questo capitolo si riportano ulteriori elementi empirici a sostegno di una politica industriale adeguatamente orientata e gestita. In particolare, mentre la visione tradizionale tende a considerare la politica industriale in contrasto con la politica della concorrenza, in questa sede si afferma la possibilità di conciliazione, sostenendo in particolare la necessità di ritenerle complementari e non, come in genere accade, opposte l'una all'altra. Si sostiene, nello specifico, l'opportunità di interventi mirati in aree in cui concorrenza e innovazione svolgono un ruolo fondamentale, e la necessità che tali interventi siano gestiti in modo da favorire sia l'innovazione sia la concorrenza. Si esamineranno 5 canali di intervento settoriale, riportando i dati delle ultime ricerche volte alla valutazione dell'impatto delle politiche statali. Ciascuno degli esempi descritti può leggersi come illustrazione dell'esistenza di ricadute di conoscenza non adeguatamente internalizzate dalle imprese e dai settori privati.

A. Un cambiamento tecnico orientato: il caso dell'innovazione verde

Secondo una prima teoria, la *path dependence* dell'innovazione spingerebbe le imprese a innovare nella direzione "*sbagliata*"

in condizioni di *laissez-faire*. Si tratta, ad esempio, del caso dell'innovazione "pulita": a causa delle ricadute di conoscenza e in assenza di interventi, l'innovazione tende a essere deviata verso tecnologie sporche già in essere. Aghion et al (2010a) analizzano un insieme di dati sui brevetti nel settore automotive (provenienti da diversi paesi), al fine di determinare la *path dependence* dell'innovazione "pulito vs sporco". Nel loro esercizio empirico di base, procedono all'analisi della regressione, per paese e per effetto fisso annuo, del rapporto fra gli attuali flussi di brevetti "pulito vs. sporco"³ e il prezzo del combustibile, lo stock di (vecchi) brevetti "pulito vs. sporco" delle aziende e i termini dell'interazione fra il prezzo del combustibile e le variabili degli stock di brevetti. Le regressioni servono a verificare gli effetti fissi annui in ciascun paese. I risultati sono riportati nella tabella 1: (i) prezzi del combustibile più alti incoraggiano le imprese a reindirizzare l'innovazione verso brevetti puliti e (ii) la propensione delle imprese all'innovazione pulita ha correlazione positiva con lo stock di brevetti puliti in essere e correlazione negativa con lo stock di brevetti non puliti. Si dimostra l'esistenza di una *path dependence* nell'innovazione pulito vs sporco. Le imprese storicamente orientate all'innovazione sporca tendono a proseguire nella stessa direzione, quelle storicamente orientate all'innovazione pulita continuano a sviluppare tecnologie pulite.

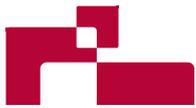
Table 1: Redirecting technological change

| Variable | |
|------------------------|--------|
| Fuel price | (+)*** |
| Stock of clean patents | (+)*** |
| Stock of dirty patents | (-)*** |

Fonte: Estimates from Aghion et al (2010a). The sign of the coefficients is given in paren-thesis. *** indicates significance at 1 percent, ** indicates significance at 5 per-cent, * indicates significance at 10 percent.

2. In linea di principio, una politica opportunamente mirata è quella che si rivolge a uno specifico fallimento del mercato (p.e. esternalità della conoscenza o imperfezioni dei mercati finanziari). I mercati dalla concorrenza imperfetta costituiscono un caso particolarmente interessante: sovvenzionando l'industria nazionale, lo Stato potrebbe far maturare un vantaggio strategico alle imprese nazionali e consentire loro di acquisire quote di mercato a spese dei concorrenti esteri. Questo approccio, suggerito da Brander e Spencer (1985), presenta gravi limiti, ma fondamentalmente potrebbe adottarsi in modo mirato nei confronti dei settori "chiave", analizzando la struttura. Un contributo determinante è James A. Brander e Barbara J. Spencer (1985) 'Export subsidies and international market share rivalry', Journal of International Economics, vol.18 (1-2), pagg. 83-100. Per un approfondimento, cfr. anche James A. Brander (1995) 'Strategic trade policy', Working Papers 5020, National Bureau of Economic Research.

3. Si tratta di dati annuali tratti dal World Patent Statistical Database dello European Patent Office, riguardanti 80 paesi nel periodo tra il 1978 e il 2007. L'insieme dei dati copre circa 12.000 brevetti in tecnologie "pulite" (p.e. veicoli elettrici, veicoli ibridi, pile a combustibile) e circa 36.000 brevetti in tecnologie "sporche" relativi allo sviluppo di motori a combustione.



Questa path dependence, associata alla dominanza storica dell'innovazione sporca, in assenza di interventi statali porta le economie a orientarsi verso l'innovazione sporca in misura socialmente subottimale. In particolare, Aghion et al (2010b) dimostrano che l'equilibrio del laissez-faire provocherà tipicamente dei disastri ambientali che porteranno la qualità dell'ambiente al di sotto del livello minimo per la sua rigenerazione. Spetta pertanto allo Stato reindirizzare il cambiamento tecnologico verso l'innovazione pulita.

Ciò richiede una politica orizzontale che rilasci permessi per l'emissione di carbonio o tassi tali emissioni. Aghion et al (2010a) indicano tuttavia la possibilità di ridurre il costo economico della transizione verso uno sviluppo pulito: l'intervento pubblico dovrebbe associare una tassa generale sul carbonio (o licenza per le emissioni) con aiuti diretti per l'innovazione pulita. In altre parole, un approccio mirato che si avvalga di due strumenti sarà più efficace di un approccio meramente orizzontale basato sulla tassa sul carbonio. Servono almeno due strumenti (tassa sul carbonio e aiuti alle attività di ricerca e sviluppo nell'ambito delle tecnologie pulite), anziché la sola tassa sulle emissioni di carbonio, perché sono due le esternalità da gestire, quella ambientale e quella della conoscenza, in modo le imprese che seguono un percorso di innovazione sporca non internalizzino l'effetto che tale percorso sortirà sulle strategie per l'innovazione delle altre imprese.⁴

b Una politica settoriale a compensazione dell'insufficienza dello sviluppo finanziario

Un secondo motivo a sostegno dell'intervento settoriale è che, sebbene alcuni settori abbiano un elevato potenziale di crescita e, con la diffusione della conoscenza, possano avere effetti ampiamente positivi sul resto dell'economia, le limitazioni al credito possono di fatto ridurre l'apporto di capitale verso tali settori. In particolare, nel settore high-tech le imprese hanno spesso immobilizzazioni materiali esigue, il che rende più difficile accedere al credito.⁵ Poiché le loro immobilizzazioni sono immateriali, queste imprese non sono in grado di dare garanzie reali che facilitino l'accesso al credito. Probabilmente questo effetto è maggiore nelle economie più primitive a livello finanziario, in cui il credito bancario è il principale canale di finanziamento delle imprese. La nostra tesi, pertanto, è che la politica settoriale a supporto dell'innovazione abbia maggiori effetti di crescita per l'economia in generale nei paesi caratterizzati da un minore sviluppo finanziario. Per comprovare questa ipotesi si è osservato l'andamento delle esportazioni nel settore manifatturiero e dei servizi da 15 paesi dell'UE tra il 1992 e il 2008. Nello specifico, si è proceduto all'analisi della regressione della quota complessiva delle esportazioni di ciascuno dei paesi esportatori dell'UE15 (si chiamerà questa variabile "quota di mercato") in rapporto a: (i) gli aiuti statali complessivi, nel singolo paese per il settore industriale e dei servizi, in milioni di € (la nostra variabile "SA"); (ii) lo sviluppo finanziario del paese, misurato come il

rapporto fra credito privato depositato presso le banche e presso altri intermediari finanziari e il PIL (la nostra variabile "privati"); (iii) l'interazione fra le suddette variabili. I risultati sono riportati nella tabella 2 e in particolare, la quinta riga mostra che quanto minore è lo sviluppo finanziario di un paese, tanto più positiva è la correlazione tra gli aiuti statali e la quota complessiva di esportazioni del mercato di competenza. Ciò conferma la tesi qui proposta secondo cui nelle economie a minore sviluppo finanziario i sussidi statali sono più efficaci nella promozione delle esportazioni. La tabella 3 ripete lo stesso esercizio, aggiungendo come variabile endogena il deposito dei brevetti nel paese in esame (la nostra variabile "brevetti"). Ancora una volta i risultati sono coerenti con l'affermazione secondo cui gli aiuti statali promuovano il deposito di brevetti nelle economie a minore sviluppo finanziario

Il database riporta anche i nomi dei soggetti richiedenti i brevetti e consente di associare i brevetti per tecnologie pulite e per tecnologie sporche ai rispettivi titolari, ognuno dei quali ha una propria storia nella brevettazione

"pulito vs sporco". Si possono pertanto correlare gli attuali flussi di brevetti "puliti vs sporchi" allo stock di brevetti "puliti vs sporchi" accumulato dal corrispondente innovatore corrispondente, per individuare l'eventuale path-dependence.

4. Per una semplice presentazione, cfr. Philippe Aghion e Reinhilde Veugelers (2009) 'No Green Growth Without Innovation', Policy Brief 2009/07, Bruegel.

5. Cfr. Raghuram G Rajan e Luigi Zingales (1998) 'Financial dependence and growth', American Economic Review, vol. 88(3), pagg. 559-86, e Matias Braun (2002) 'Financial contractibility and asset hardness', working paper.

Table 2: State sectoral aid and credit constraints

| Log (market share) | (1) | (2) |
|----------------------------|----------------------|----------------------|
| Log(SA) | 0.14*** (0.048) | 0.168*** (0.049) |
| Log ² (SA) | -0.008*** (0.003) | -0.009*** (0.003) |
| Log(Private) | 0.135** (0.067) | 0.128* (0.067) |
| Log ² (Private) | 0.044*** (0.013) | 0.049*** (0.014) |
| Log(SA) *Log(Private) | -0.02** (0.009) | -0.016* (0.01) |
| Observations | 213 | 213 |

fonte: DG Competition State Aid Scoreboard, OECD Structural Analysis (STAN) Databases and Beck et al (2000), revised November 2010. Note: [1] Fixed effects regression, without any controls. [2] Fixed effects regression, controlling for time effects. In both [1] and [2], a constant was included.



Table 3: State aid, credit constraints and patenting

| Patents | |
|--------------|-------------------------|
| SA | 0.041 (0.066) |
| Private | -372.5759 (299.2163) |
| SA * Private | -0.157* (0.084) |
| Observations | 199 |

fonte: DG Competition State Aid Scoreboard, OECD Patent Statistics and Beck *et al* (2000), revised November 2010. Note: Fixed effects regression, controlling for time effects and BERD. A constant was included.

I risultati illustrati confermano che l'intervento settoriale ha maggiore efficacia laddove le imprese sono soggette a maggiori limitazioni del credito. In effetti, le limitazioni al credito ostacolano l'efficace riallocazione delle risorse in attività a maggiore potenziale di crescita, in particolare in quelle con elevato potenziale di ricaduta (*spillover*) sull'economia in generale. Pertanto, la politica industriale è più forte nelle economie meno avanzate, che sono anche quelle meno sviluppate finanziariamente, mentre nelle economie più avanzate i mercati di capitale possono avere un ruolo più significativo ed efficace.

c La politica settoriale è più efficace se decentralizzata

Un'obiezione rispetto alle argomentazioni sovra esposte è che l'intervento dello Stato potrebbe di fatto essere guidato da considerazioni di economia politica anziché da mere considerazioni economiche. Tuttavia, l'obiezione secondo cui la politica industriale sarebbe all'origine della selezione arbitraria di un

“cavallo vincente” nazionale nei settori d'interesse, presumibilmente non vale quando gli aiuti statali sono più decentralizzati: l'idea di fondo è che, nel caso peggiore, ogni regione sceglie il proprio “cavallo vincente”, facendo aumentare la probabilità che diverse imprese accedano agli aiuti statali in quel medesimo paese. Questa teoria è confermata dalle analisi sintetizzate nelle Tabelle 4 e 5.

La Tabella 4 riporta i risultati dell'analisi della regressione delle quote di esportazione dei vari paesi sulla base degli aiuti statali, che è una funzione del livello di decentralizzazione di essi (la nostra variabile “decent”) e l'interazione fra le due variabili. La variabile della decentralizzazione è data dal rapporto tra gli aiuti alle attività economiche a livello locale o regionale e il totale degli aiuti erogati dallo Stato a livello centrale, regionale e locale. Il campione è composto da 12 paesi UE nel periodo dal 1995 al 2008⁶. Sia la “quota di mercato” della Tabella 4 sia i “brevetti” della Tabella 5 hanno correlazione positiva

Table 4: Sectoral aid, decentralisation and market share

| Log[Market share] | |
|-----------------------|---------------------------|
| Log[SA] | 0.167*** (0.063) |
| Log ² [SA] | -0.011*** (0.004) |
| Decent | -0.153** (0.05) |
| SA * Decent | 1.22e-05*** (4.48e-06) |
| Observations | 202 |

fonte: DG Competition State Aid Scoreboard, OECD Structural Analysis Databases and OECD National Accounts. Note: Fixed effects regression controlling for time effects, initial GDP, and labour costs. A constant was included.

Table 5: Sectoral aid, decentralisation and patenting

| Patents | |
|--------------|------------------------|
| SA | -0.268*** (0.034) |
| Decent | 703.4102 (1224.247) |
| SA * Decent | 0.632*** (0.101) |
| Observations | 176 |

fonte: DG Competition State Aid Scoreboard, OECD Patent Statistics and OECD National Accounts. Note: Fixed effects regression controlling for time effects, initial GDP, and BERD. A constant was included.

con l'interazione fra gli aiuti statali e la decentralizzazione; ciò suggerisce che più gli aiuti statali (settoriali) sono decentralizzati, più è positivo il loro effetto sulla performance del paese in termini di esportazione e innovazione.

d. La politica settoriale è più efficace se implementata nei settori più competitivi

Gli Stati che sostengono la politica industriale spesso si oppongono alla politica della concorrenza, che impedisce loro di dare sostegno ai propri “cavalli vincenti”, come dimostrano le discussioni tra alcuni governi dei succedutisi in Francia e la Commissione europea. I sostenitori della politica della concorrenza in genere liquidano la politica industriale come inefficace. La politica settoriale non dovrebbe tuttavia essere sistematicamente contrapposta alla politica della concorrenza. Aghion et al (2010) sostengono la possibilità di utilizzare aiuti mirati per spingere più imprese a operare nello stesso settore e che, più il settore è competitivo, maggiore sarà la propensione di tali imprese all'innovazione anziché alla “fuga dalla concorrenza” (Aghion et al, 2005).

6. Più precisamente, l'UE15 eccetto Grecia, Irlanda e Portogallo per indisponibilità dei dati.



Naturalmente, l'efficacia della politica industriale dipende dalla sua struttura, che dovrebbe mirare ai settori più che alle singole imprese. Sarebbe utile condurre altri studi empirici che procedano all'analisi della regressione e alla ricerca della correlazione tra aumento della produttività (brevetti depositati e altre misure dell'innovazione e dell'imprenditorialità) e alcuni interventi settoriali, in considerazione della concorrenza nel settore e la misura in cui l'intervento nel singolo settore si concentri su un maggior numero di imprese, non su una singola. Non disponendo di dati sull'ammontare degli aiuti statali destinati ai diversi settori nei paesi dell'UE, per studiare l'interazione fra gli aiuti statali a un settore e la competitività di tale settore sul mercato ci si è basati sui dati di aziendali cinesi. Nello specifico, si sono esaminate tutte le imprese industriali incluse nel Chinese National Business Survey per il periodo 1988-2007. La Tabella 6 mostra che la produttività totale dei fattori (TFP, Total Factor Productivity), la crescita della TFP e l'innovazione di prodotto (intesa come il rapporto tra il valore della produzione lorda dei nuovi prodotti e il valore della produzione lorda totale) hanno tutti correlazione positiva con l'interazione fra gli aiuti statali al settore e la concorrenza di mercato nello stesso settore. Pertanto, più è competitivo il settore di destinazione, più positivi saranno gli effetti degli aiuti statali a tale settore sulla TFP, sulla crescita della TFP e sull'innovazione di prodotto. In effetti, Aghion et al (2010) dimostrano che nei settori con un basso livello di concorrenza gli effetti sono negativi, mentre diventano positivi nei settori caratterizzati da un livello di concorrenza sufficientemente alto.

7. Si tratta di un'indagine annuale su tutte le imprese con fatturato superiore ai 5 milioni di RMB. Riporta dati su input, output, aiuti statali alle imprese e altre variabili. La concorrenza di mercato dei prodotti è misurata come 1 meno l'indice di Lerner; quest'ultimo indice si calcola come il rapporto fra il margine operativo meno i costi di capitale e le vendite

8. Cfr. il nostro lavoro sulla concorrenza e l'innovazione, p.e. Philippe Aghion e Rachel Griffith (2005) *Competition and Growth: Reconciling Theory and Evidence*, MIT Press.

| Table 6: Sectoral aid and competition | |
|--|--------------------|
| In TFP | |
| Ratio subsidy | (-) ^{***} |
| Competition | (+) |
| Interaction | (+) ^{***} |

Fonte: Estimates from Aghion et al (2010). Note: The sign of the coefficient is given in parenthesis. *** indicates significance at 1 percent for the corresponding coefficient. A constant, as well as fixed and time effect, are included.

Ciò è importante da un punto di vista politico, perché mostra che la controversia fra i sostenitori della concorrenza e i sostenitori della politica industriale non ha ragion d'essere: le due politiche paiono essere reciprocamente complementari, più che alternative l'una all'altra.

e. La politica settoriale è più efficace se gli aiuti sono meno concentrati

Infine, le regressioni condotte dagli stessi autori mostrano che l'interazione fra gli aiuti statali e la concorrenza dei prodotti sul mercato nel settore è più positiva quando gli aiuti statali sono meno concentrati. Guardando a settori con bassa concentrazione di aiuti statali (in pratica il secondo quartile in termini di grado di concentrazione degli aiuti), infatti, si rileva che gli aiuti statali hanno un effetto positivo sulla TFP e sull'innovazione di prodotto in tutti i settori in cui la concorrenza dei prodotti sul mercato è superiore alla media. Questo risultato suggerisce che la misura in cui gli aiuti statali possono sostenere la crescita dipende in modo significativo dalla gestione degli aiuti settoriali. In particolare, gli aiuti settoriali che favoriscono la concorrenza intrasettoriale senza concentrarsi su una singola impresa (o su un piccolo numero di imprese) saranno probabilmente più efficaci nel promuovere la crescita rispetto agli aiuti più concentrati.

NUOVO ORIENTAMENTO DELLE POLITICHE PUBBLICHE EUROPEE

I risultati del presente studio indicano la necessità di una revisione del dibattito sul ruolo e la legittimità delle politiche industriali, soprattutto in ambito UE. In primo luogo, gli aiuti statali settoriali hanno la loro ragion d'essere nel loro reindirizzare la produzione e l'innovazione verso tecnologie pulite; lo stesso vale per le politiche mirate a settori ad alta intensità di competenze. In secondo luogo, il supporto statale mirato non dovrebbe essere visto come un fattore avverso alla concorrenza, bensì come un fattore che può promuovere la crescita in un contesto di concorrenza (intrasettoriale) di mercato. La domanda è dunque la seguente: quali cambiamenti bisogna apportare al quadro politico?

Nel presente studio non s'invoca una limitazione dei poteri dell'autorità per la concorrenza, anzi si ritiene che l'Europa abbia bisogno di una forte vigilanza in materia concorrenza, sia a livello comunitario sia nelle singole nazioni, per porre fine all'indulgere degli Stati nel rent-seeking. Non è favorendo chi si è già affermato che l'Europa riconquisterà il proprio vantaggio concorrenziale, bensì stimolando l'accesso e l'uscita, azione che rientra perfettamente nelle competenze delle autorità per la concorrenza.



Per lo stesso motivo, tuttavia, si raccomanda alle autorità per la concorrenza di adottare un approccio che sia maggiormente basato sull'evidenza (evidence-based). La politica della concorrenza deve basarsi su norme e principi di legge chiari e uniformi, e deve inoltre garantire che le decisioni siano il frutto di un approccio economico e non meramente legalistico. In altre parole, la politica della concorrenza dovrebbe (i) tenere maggiormente in conto la situazione economica dei settori e di come una concorrenza più vivace possa contribuire alla produttività, all'innovazione e alla crescita, e (ii) nel valutare l'opportunità degli aiuti statali, considerare la loro legittimità e il loro ruolo potenziale.

La Commissione Europea, nel definire la propria strategia per l'innovazione, ha già riconosciuto l'importanza di una concentrazione settoriale. Nella comunicazione "Unione dell'innovazione" dell'ottobre 2010⁹, la Commissione si impegna a chiarire "quali forme d'innovazione è lecito sostenere, nel novero delle quali andranno inserite le tecnologie abilitanti di importanza cruciale e le innovazioni che affrontano problematiche importanti per la società". Quelle che la Commissione definisce "tecnologie abilitanti di importanza cruciale" sono le biotecnologie industriali, le nanotecnologie, i materiali avanzati, la fotonica, la micro e la nanoelettronica. Di fatto, si parla di settori. Analogamente, la comunicazione della Commissione sulla politica industriale dell'ottobre 2010¹⁰ prospetta iniziative specifiche di settore e stila una serie di criteri per la selezione dei settori.

Ciononostante, gli aiuti settoriali concessi dagli Stati membri sono al momento percepiti dalle autorità europee come una minaccia all'integrazione europea, il che spiega i pesanti controlli che le autorità europee per la concorrenza impongono su ogni azione finalizzata a supportare le attività industriali. Come indicano Buigues e Sekkat (2011), vi è nell'UE una tendenza generale alla riduzione degli aiuti statali.

Davanti a un tale scenario, la nostra prima conclusione è che la Commissione dovrebbe quantomeno ridurre i propri pregiudizi aprioristici sull'impiego degli aiuti di Stato e al contempo dovrebbe dare nuove e chiare linee guida sulla loro allocazione e governance. In particolare, gli aiuti settoriali andrebbero dispensati a settori che si distinguano per l'intensità di competenze e la concorrenzialità e/o essere equamente ripartiti fra i vari settori, anziché destinati a una sola impresa nella rosa di quelle selezionate allo scopo. Idealmente, gli aiuti settoriali dovrebbero essere concessi a livello europeo, attingendo ai fondi a ciò destinati dal bilancio previsionale dell'UE, perché i contributi dei singoli Stati membri sollevano almeno due questioni: (i) è improbabile che i singoli paesi finanzino più imprese in un settore l'ingresso nel quale e/o in cui la produzione comporti costi fissi ingenti, pertanto è poco probabile che si riescano conciliare politica industriale e politica della concorrenza; in particolare, è più probabile che non si riescano a soddisfare gli attuali criteri di dominanza; (ii) alcuni Stati potrebbero non essere propensi a sovvenzionare la produzione e l'ingresso di imprese di estere.

In secondo luogo, l'analisi illustrata nel presente studio indica che l'intervento settoriale dovrebbe promuovere la concorrenza tra le imprese per l'accesso al sostegno pubblico, senza clausole che favoriscano automaticamente i soggetti già affermati. In effetti, in base al settore e ai costi fissi della corrispondente attività, per preservare la concorrenza potrebbe essere necessario un intervento settoriale a livello europeo, nazionale e regionale, intervento inteso a beneficio di imprese quali start-up innovative, PMI in espansione o aziende attive nei nuovi mercati in crescita delle economie in via di sviluppo. In terzo luogo, le autorità europee sembrano sottovalutare il pericolo di una specializzazione che porti i paesi più avanzati a concentrarsi sulle attività di Ricerca e Sviluppo e sui servizi a monte, esternalizzerebbero tutto il resto alle economie emergenti. Si tratta di un pericolo già evidenziato dagli studiosi, che hanno lodato e proposto il modello tedesco, nel quale gli aiuti pubblici non sono destinati soltanto alla ricerca (di laboratorio) a monte ma scendono a valle, fino alla fase della prototipazione industriale. Vero è che spesso le competenze critiche per il vantaggio concorrenziale si sviluppano nel passaggio dal laboratorio alla fabbrica, e lo sviluppo di tali competenze comporta anche notevoli esternalità di conoscenza. Il mantenere una visione troppo restrittiva circa i canali cui indirizzare gli aiuti per la ricerca impedirebbe all'Europa di competere con quelle regioni o paesi che sostengono in modo più aperto il settore manifatturiero.

CONCLUSIONI

Nel presente policy brief si è spiegato come il dibattito sul cambiamento climatico, la recente crisi finanziaria e il

9. SEC (2010) 1161.

10. Commissione Europea (2010), Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione.



nuovo dominio cinese sul mercato mondiale possano indicare la necessità di rivedere il ruolo e la struttura della politica industriale. Gli autori di questo studio sono fermamente convinti dell'importanza della concorrenza di mercato dei prodotti e della liberalizzazione del commercio al fine di promuovere l'innovazione e la crescita, in particolare in ambito UE¹¹. Sarebbe opportuno procedere a una revisione del ruolo e della struttura della politica industriale, con l'obiettivo di rafforzare, e non mitigare, l'impatto della politica della concorrenza, elaborando linee guida che possano essere utili alle autorità europee per la concorrenza.

- Innanzitutto, il presente studio ha indicato i criteri per valutare l'adeguatezza degli interventi settoriali mirati, in particolare il grado di intensità delle competenze e il livello di concorrenza nel settore.

- In secondo luogo, si è espresso parere favorevole a un intervento mirato dello Stato volto a reindirizzare la produzione e l'innovazione verso tecnologie pulite.
- Terzo, si è invocata un'adeguata governance della politica industriale, che la renda più "amica" della concorrenza e più di stimolo all'innovazione. Si è affermato che gli aiuti settoriali di Stato non dovrebbero essere destinati a una particolare azienda nel settore, bensì in egual misura a tutte le imprese di quel settore.
- Analogamente, si ritiene che le politiche industriali debbano essere progettate in modo tale da non rifinanziare i progetti che si rivelino non performanti, per esempio con l'utilizzo di fonti di co-finanziamento miste tra pubblico e privato.
- Infine si auspica che, nell'analisi dei costi e i benefici degli aiuti di Stato e nella valutazione della coerenza delle politiche settoriali e della

concorrenza, le autorità europee per la concorrenza adottino un approccio basato sull'evidenza, meno legalistico e più pragmatico.

Più in generale, il dibattito non dovrebbe più incentrarsi sull'opportunità di sostenere o l'avversare la politica industriale, comunque implementata in varie forme da tanti paesi a livello globale, bensì vertere su come evitare errori significativi, mediante una politica e una governance adeguatamente strutturate.

*Gli autori ringraziano
Gianmarco Ottaviano e Paul
Seabright per i commenti.*

BIBLIOGRAFIA:

Aghion, Philippe, Mathias Dewatripont, L. Du, Ann Harrison and Patrick Legros (2010) 'Industrial policy and competition', *Working Paper*, Harvard

Aghion, Philippe, Antoine Dechezlepretre, David Hemous, Ralf Martin, and John Van Reenen (2010a) 'Carbon taxes, path dependency and directed technical change: evidence from the auto industry', working paper

Aghion, Philippe, Daron Acemoglu, Leonardo Bursztyrn and David Hemous (2010b) 'The environment and directed technical change', *Working Papers* 2010.93, Fondazione Eni Enrico Mattei

Aghion, Philippe, Nick Bloom, Richard Blundell, Rachel Griffith and Peter Howitt (2005) 'Competition and innovation: an inverted-U relationship', *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 120(2), pages 701-728

Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt and Ross Levine (2000) 'A new database on financial development and structure', *World Bank Economic Review* 14, 597-605 (November 2010 update)

Buigues, Pierre-André and Khalid Sekkat (2011) 'Public subsidies to business: an international comparison', *Journal of Industry, Competition and Trade*, Springer, vol. 11(1), pages 1-24

Nunn, Nathan and Daniel Trefler (2010) 'The structure of tariffs and long-term growth', *American Economic Journal: Macroeconomics*, American Economic Association, vol. 2(4), pages 158-94

11. Cfr. il nostro lavoro sulla concorrenza e l'innovazione, p.e. Philippe Aghion e Rachel Griffith (2005), *Competition and Growth: Reconciling Theory and Evidence*, MIT Press.

12. Cfr. Report Spence Growth Commission (2008), disponibile all'indirizzo <http://www.growthcommission.org/>

© Bruegel 2011. Tutti i diritti riservati. Si possono citare brevi estratti del testo, per un massimo di due paragrafi e in lingua originale, anche senza autorizzazione esplicita, a condizione che si citi la fonte. La Bruegel Policy Brief Series è pubblicata sotto la responsabilità editoriale di Jean Pisani-Ferry, Direttore. Le opinioni espresse nella presente pubblicazione appartengono esclusivamente agli autori della stessa.

Bruegel, Rue de la Charité 33, B-1210 Brussels, [+32] 2 227 4210 info@bruegel.org www.bruegel.org

