

**Roberto Gabriele**

**COMPORAMENTO  
D'IMPRESA E  
POLITICA INDUSTRIALE**

**L'impatto dei sussidi  
sulla capacità  
competitiva  
dell'impresa**

**FrancoAngeli**

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.





I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

**Roberto Gabriele**

**COMPORAMENTO  
D'IMPRESA E  
POLITICA INDUSTRIALE**

**L'impatto dei sussidi  
sulla capacità  
competitiva  
dell'impresa**

**FrancoAngeli**

Copyright © 2013 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

*A mio Padre*



# INDICE

<b>Introduzione</b>	pag.	11
<b>1. Gli strumenti della politica industriale</b>	»	15
1.1. Introduzione	»	15
1.2. Che cosa sono le politiche industriali	»	15
1.3. Gli obiettivi delle politiche industriali e le loro motivazioni economiche	»	18
1.4. I limiti delle politiche industriali	»	23
1.5. I sussidi diretti alle imprese	»	24
1.5.1. I sussidi alle imprese e il finanziamento degli investimenti	»	24
1.5.2. Le tipologie di sussidio e i loro impatti sulla catena del valore	»	26
1.5.3. Le politiche dirette per il sostegno della R&S: un approfondimento	»	28
<b>2. Le decisioni di investimento in presenza di sussidi</b>	»	29
2.1. Introduzione	»	29
2.2. Strategia d'impresa e incentivi	»	29
2.3. Le decisioni di investimento in beni capitali in presenza di incentivi	»	32
2.3.1. Un modello teorico	»	32
2.3.2. Le decisioni di investimento in presenza di incentivo	»	35
2.3.3. La "net present value analysis"	»	37
2.3.4. Il tasso di rendimento interno del capitale investito	»	38
2.3.5. Il payback period	»	39
2.4. Le decisioni d'investimento in ricerca e sviluppo	»	40

2.5. Le scelte dell'operatore pubblico: strategia e criteri di scelta	pag.	45
<b>3. L'efficacia delle politiche nell'esperienza internazionale</b>	»	48
3.1. La rilevanza delle politiche delle politiche industriali	»	48
3.2. Le evidenze empiriche: l'efficacia dei sussidi in investimenti fissi	»	49
3.3. Gli impatti delle politiche di sostegno alla R&S	»	50
<b>4. La valutazione degli incentivi: i metodi e la gestione della valutazione</b>	»	54
4.1. Introduzione	»	54
4.2. La selezione delle imprese e le politiche industriali	»	56
4.3. La gestione degli esercizi di valutazione: linee guida	»	57
4.4. I metodi quantitativi	»	61
4.4.1. I modelli di regressione	»	61
4.4.2. Il modello di analisi controfattuale	»	63
4.4.3. Il <i>propensity score matching</i>	»	69
4.5. Dati longitudinali e metodi di analisi causale	»	75
4.5.1. Il metodo <i>difference-in-differences</i>	»	75
4.5.2. Lo stimatore <i>conditional difference-in-differences</i>	»	77
<b>5. Le politiche place based e i loro impatti</b>	»	80
5.1. Introduzione	»	80
5.2. Le politiche regionali: un quadro di analisi	»	82
5.3. Il caso di studio e il contesto istituzionale	»	85
5.4. Gli effetti dei sussidi per gli investimenti fissi sulla dinamica competitiva delle imprese	»	86
5.4.1. Lo sviluppo delle ipotesi di ricerca	»	87
5.4.2. Le fonti informative e la banca dati utilizzata	»	95
5.4.3. Il disegno di valutazione: modelli e metodologia	»	96
5.4.4. I risultati dell'analisi	»	98
5.4.5. Conclusioni	»	105
5.5. Gli effetti degli incentivi diretti alla R&S	»	109
5.5.1. Introduzione	»	109
5.5.2. Gli incentivi alla R&S: aspetti normativi	»	110
5.5.3. Le ipotesi di lavoro	»	113
5.5.4. I dati	»	115
5.5.5. La strategia empirica di stima	»	118
5.5.6. L'implementazione del modello	»	121
5.5.7. Le variabili per l'analisi e la loro misura	»	123
5.5.8. I risultati dello studio	»	126

5.5.8.1. Valutare la bontà del metodo	pag.	127
5.5.9. Gli impatti	»	134
<b>6. Le implicazioni manageriali</b>	»	138
6.1. I manager e le politiche pubbliche	»	138
6.1.1. L'influenza sui comportamenti dell'impresa	»	138
6.1.2. La scelta della fonte di finanziamento dell'impresa	»	139
6.1.3. La scelta di localizzazione delle attività produttive	»	139
6.1.4. Decisioni strategiche	»	140
6.1.5. Le opportunità di riposizionamento strategico	»	141
6.1.6. I rischi connessi con lo sfruttamento dei programmi pubblici	»	143
6.2. Le implicazioni manageriali: un commento dei risultati dello studio di caso	»	145
6.3. Implicazioni manageriali per l'operatore pubblico	»	147
6.3.1. La scelta degli strumenti	»	147
6.3.2. Elementi per una corretta gestione	»	148
6.3.3. I principi per progettare un'efficace politica industriale	»	149
<b>7. Conclusioni</b>	»	152
<b>Bibliografia</b>	»	155



## INTRODUZIONE

Il tema della valutazione degli impatti della politica industriale e in particolare delle forme di assistenza diretta alle imprese ha guadagnato recentemente in Italia un'attenzione particolare suscitando un acceso dibattito sia accademico che politico. Da una parte i detrattori delle politiche di intervento sottolineano scarsi risultati e spreco di fondi pubblici, dall'altra i sostenitori, invece, mostrano evidenze di effetti sostanziali e danno indicazioni per migliorare l'efficienza e l'efficacia delle procedure. La differenza di vedute, oltre che da un'impostazione politica, legittima, dipende dal modo in cui si leggono e si interpretano i risultati degli studi di valutazione e soprattutto da come questi si utilizzano per ridisegnare le politiche.

Il presente lavoro va nella direzione di approfondire tutti gli aspetti che entrano in gioco quando si voglia effettuare una seria valutazione degli incentivi finanziari alle imprese. L'approccio pone un'attenzione particolare agli aspetti strategici e di gestione dei sussidi che in genere non vengono trattati negli esercizi di valutazione. Tale operazione ha la sua ragion d'essere nella convinzione che solo attraverso una comprensione degli elementi decisionali e comportamentali delle imprese che agiscono e competono in un sistema in cui siano presenti sussidi pubblici diretti alle imprese, sia possibile comprendere la catena di nessi causali, che va dalla concessione di incentivi diretti fino agli effetti sulle performance d'impresa. Al riguardo una delle debolezze della letteratura di stampo più quantitativo, che tratta il tema della stima degli effetti dei provvedimenti per le imprese, è che, in genere, fornisce, in modo rigoroso, stime dell'effetto medio dell'intervento pubblico su una o più variabili obiettivo, scelte dal ricercatore all'interno di un insieme di scelta abbastanza ampio senza però spiegare perché gli effetti si siano o no verificati. Poco o nessuno spazio viene lasciato all'interpretazione delle cause e, soprattutto, delle conseguenze in

chiave comportamentale e strategica per le imprese e per l'operatore pubblico dei risultati trovati. Ne consegue che spesso ci si limita a constatare o meno l'esistenza di un effetto. Nel volume, invece, si tenta di discutere i fondamenti teorici degli interventi a diversi livelli: definizione delle politiche industriali, criteri decisionali delle imprese e dell'operatore pubblico. Vengono poi discussi dei casi di studi relativi a degli esercizi di valutazione in cui si cerca di sfruttare una metodologia alla frontiera: i modelli controfattuali. Al riguardo, la prima parte del libro fornisce un inquadramento del tema utile per costruire una interpretazione più profonda dei risultati e a tentare di derivare delle indicazioni manageriali sia per l'impresa che per l'operatore pubblico.

Il volume è organizzato come segue. L'introduzione fornisce un quadro sinottico del volume e orienta il lettore nel tema in analisi.

Il capitolo 1 propone una tassonomia delle politiche industriali. Dopo una riflessione sulle definizioni esistenti di politica industriale, si introduce una tassonomia che permette sia di precisare gli obiettivi perseguibili con i diversi strumenti, sia di definire la motivazione teorica che ne è alla base. Si discutono poi i limiti delle politiche e si propongono delle linee guida per un'efficace azione dell'operatore pubblico. Viene, quindi, approfondito il tema dei sussidi diretti proponendo una loro classificazione e discutendo le questioni collegate alla gestione di questo tipo di interventi. Un'attenzione particolare viene riservata ai sussidi per lo stimolo della ricerca e sviluppo delle imprese.

Il capitolo 2 presenta gli schemi teorici decisionali di un'impresa in presenza di sussidi. La trattazione è organizzata in modo da fornire quadri di analisi differenziati per le decisioni delle imprese in presenza di sussidi per investimenti fissi e di sussidi per ricerca e sviluppo. Si discutono, poi, anche le alterazioni dell'arena competitiva delle imprese e le conseguenti modifiche nelle loro strategie in contesti in cui siano presenti incentivi di questo tipo.

Il capitolo 3 affronta il tema della rilevanza delle misure di politica industriale e delle evidenze empiriche relative alla loro efficacia.

Il capitolo 4 tratta gli aspetti metodologici connessi alla valutazione delle politiche industriali. La metodologia presentata ruota attorno al cosiddetto paradigma controfattuale, uno strumento statistico-econometrico che permette di mitigare le distorsioni che in genere si hanno quando si tenta di valutare l'effetto di un trattamento – nel nostro caso i sussidi – su un'unità statistica: le imprese. Nel capitolo si propone, anche, una metodologia per la gestione di questo tipo di esercizi (gestione della valutazione). L'esposizione tenta di cor-

redare le formule presentate relative al metodo con spiegazioni intuitive per permettere anche al lettore non esperto di comprendere la logica del metodo.

Il capitolo 5 presenta dei casi di studio che permettono di discutere il tema dei diversi tipi di sussidio alle imprese. Gli studi di valutazione delle politiche presentati riguardano un ambito locale e si inquadrano nell'ambito del dibattito delle cosiddette politiche *place based*. Vengono trattati i due casi della valutazione dei sussidi per investimenti fissi e di quelli per ricerca e sviluppo in ambito locale. La validità esterna dei casi permette di generalizzare i risultati e riflettere sul tema delle politiche locali che ha acquistato, sia a livello italiano che europeo, grande importanza.

Nel capitolo 6 si propone una riflessione sugli aspetti manageriali dal punto di vista dell'impresa e dell'operatore pubblico.



# 1. GLI STRUMENTI DELLA POLITICA INDUSTRIALE

## 1.1. Introduzione

I sussidi alle imprese rappresentano uno soltanto dei possibili strumenti di intervento dell'operatore pubblico in uno o più settori economici a sostegno delle imprese. Per comprendere appieno il loro ruolo, i vantaggi e gli svantaggi ad essi associati, è utile costruire una mappa dei possibili interventi di politica industriale e posizionare questi ultimi al suo interno. Il punto di partenza di tale operazione deve, necessariamente, essere quello della definizione del concetto stesso di politica industriale che, come vedremo di seguito, ha da sempre suscitato nella comunità scientifica un forte dibattito e una pluralità di interpretazioni.

## 1.2. Che cosa sono le politiche industriali

Viene definita unità politica di riferimento quella ripartizione geografico-amministrativa che sia in grado di modificare ed orientare i comportamenti delle imprese tramite una serie di leggi e regole condivise. Esempi di unità politica di riferimento sono le unioni sovranazionali – l'Unione Europea –, gli Stati, le Regioni e le Province come nel caso delle Province autonome in Italia che posseggono autonomia decisionale e di spesa rispetto alle politiche industriali. Le politiche industriali possono essere implementate ai diversi livelli da ognuna di queste unità di riferimento.

In generale, è richiesta la presenza di istituzioni che creino e mantengano l'ambiente competitivo in cui gli attori economici si muovono, nel nostro caso le imprese, i consumatori, i lavoratori (Pianta, 2013). Tali istituzioni possono essere pensate come agenti di tipo particolare che hanno la

facoltà sia di imporre regole condivise sia di porre in essere un sistema di incentivi che modifichi i comportamenti.

Una prima definizione di politica industriale di carattere generale discende proprio dalla precedente osservazione: la politica industriale comprende tutti quei processi tramite i quali i governi deliberatamente alterano la struttura e le caratteristiche dei sistemi economici (Rodrik, 2008).

Tuttavia, nell'uso comune e in letteratura, l'espressione "politica industriale" ha da sempre avuto una vasta gamma di interpretazioni che vanno da un significato strettamente legato al settore manifatturiero fino a quello, più generale, di interventi per favorire la competitività, la produttività e la crescita di un sistema economico non legati necessariamente ad uno specifico settore industriale. Tale eterogeneità nelle definizioni è legata alle diverse dimensioni lungo le quali è possibile classificare gli interventi pubblici, come ad esempio l'"ampiezza" dell'intervento o la sua natura selettiva o meno (orizzontale) e anche agli obiettivi che possono essere perseguiti (industrializzazione, stimolo della competitività).

Per avere un'idea della varietà di definizioni e della evoluzione delle stesse è utile lo schema mostrato nella Tabella 1.1 (originariamente proposto da Warwick, 2013, e rivisto dall'autore), in cui si può apprezzare anche l'evoluzione storica delle definizioni. La prima definizione proposta è quella dell'OCSE (1975): «Le politiche industriali riguardano la promozione della crescita e dell'efficienza dell'industria»<sup>1</sup>, nella quale il riferimento allo sviluppo e alla crescita della manifattura come elementi fondamentali per lo sviluppo è perfettamente coerente con il periodo cui si riferisce.

Geroski (1989) afferma che «[la politica industriale] rappresenta un mae assortito insieme di misure che sono disegnate per migliorare le performance di mercato spesso in contraddizione tra loro e inconsistenti». In questo caso la connotazione critica della politica industriale appare chiara. Soprattutto gli aspetti negativi riguardano la capacità dell'operatore pubblico di comprendere appieno il mercato ed effettuare sforzi coordinati e coerenti che mirano a correggere eventuali situazioni patologiche che il mercato non è in grado di migliorare.

L'accezione di politica industriale proposta da Krugman e Obstfeld (1991) evidenzia un altro elemento chiave dell'intervento pubblico nell'economia, ovvero la volontà di indirizzare lo sviluppo favorendo alcuni settori industriali a scapito di altri. Questo è possibile se si assume che il governo sia in grado di analizzare correttamente lo scenario economico e

<sup>1</sup> Italiano dell'autore.

sia in grado di capire quali settori siano più importanti per un determinato paese nel favorire la sua crescita ed il suo sviluppo. Sharp (1998) evidenzia, invece, che la politica industriale consta di tutte quelle azioni del decisore pubblico che modifichino l'allocazione delle risorse scarse. Inoltre, il livello cui la politica industriale può esplicare la sua azione è sia quello macroeconomico, sia quello microeconomico in cui si cerca di alterare le scelte strategiche delle imprese al fine di ottenere il risultato macroeconomico desiderato.

*Tab. 1.1 – Le definizioni di politica industriale*

---

«Industrial policies are concerned with promoting industrial growth and efficiency» (OCSE, 1975).

«Industrial policies refer to those policies intended to affect in some ways manufacturing or service industries» (Graham, 1986).

«[...] a wide-ranging, ill-assorted collection of micro-based supply initiatives which are designed to improve market performance in a variety of occasionally mutually inconsistent ways» (Geroski, 1989).

«Industrial policy is an attempt by a government to encourage resources to move into particular sectors that the government views as important to future economic growth» (Krugman e Obstfeld, 1991).

Industrial policy «can be defined as any policy affecting the allocation of resources to industry and in this sense embraces both macroeconomic policy [...] as well as the more traditional areas of microeconomic policy» (Sharp, 1998).

«[...] restructuring policies in favour of more dynamic activities generally, regardless of whether those are located within industry or manufacturing per se» (Rodrik, 2004).

Industrial policy is «the activity which creates a favourable environment for European business in general, the manufacturing sector and its industries in specific» (Aiginger e Sieber, 2005).

«Industrial policy refers to a set of measures taken by a government and aiming at influencing a country's performance towards a desired objective» (Pitelis, 2006).

---

*Fonte:* elaborazioni dell'autore su Warwick (2013).

Un'ulteriore estensione del concetto viene fornita da Rodrik (2004) che pone l'attenzione sul concetto di dinamica del sistema economico e dei settori che lo compongono e propone di intendere la politica industriale come tutte quelle attività che l'operatore pubblico può porre in atto per sviluppare quelle attività economiche che appaiono più dinamiche e promettenti indipendentemente dal fatto che queste siano o no comprese all'interno della manifattura. In altre parole, i servizi che sempre più giocano un ruolo di primo piano nelle economie contemporanee devono essere oggetto di politiche mirate ad orientare il loro sviluppo e favorire lo sviluppo di un sistema economico.

Aiginger e Sieber (2005) contestualizzano le politiche industriali facendo esplicito riferimento al panorama europeo e richiamando il concetto di ambiente in cui le imprese sono chiamate ad agire strategicamente al fine di

guadagnare e mantenere quel vantaggio competitivo che rimane alla base dello sviluppo delle economie avanzate basate sull'attività privata.

Infine, l'ultima definizione proposta (Pitelis, 2006) precisa che lo scopo ultimo dell'intervento pubblico sul sistema produttivo è quello di migliorare la competitività di un paese.

### **1.3. Gli obiettivi delle politiche industriali e le loro motivazioni economiche**

La ragion d'essere della politica industriale può essere trovata nell'esistenza di situazioni che il mercato non è in grado di gestire in maniera ottimale. Si parla di fallimenti di mercato quando le normali forze di mercato, agendo senza vincoli, conducono ad un risultato aggregato in cui il benessere raggiunto non è quello massimo possibile date le risorse, le tecnologie, le istituzioni e le condizioni di informazione e conoscenza esistenti nel mercato. Un tipico caso si ha quando nel sistema sono presenti esternalità, come ad esempio, se le imprese per portare avanti la loro attività produttiva e fare profitti inquinano l'aria senza pagarne il costo. Il benessere collettivo di questo sistema risulterà diminuito dall'esistenza dell'inquinamento che danneggia in particolare il benessere dei consumatori. All'essenza di un fallimento di mercato c'è il fatto che il prezzo, che in genere funziona come un meccanismo di riequilibrio e guida del mercato, non sia efficace. In alcuni casi, come nell'esempio richiamato, il prezzo è addirittura assente: nessuno paga, nel sistema mostrato, un prezzo per inquinare. In tali condizioni d'inefficienza, l'intervento pubblico diventa allora necessario. Se facciamo riferimento ancora all'esempio, la politica industriale potrebbe imporre una tassa sull'inquinamento alle imprese e far quindi pagare loro un prezzo associato al volume di inquinante prodotto internalizzando il costo dell'inquinamento.

Due obiezioni di fondo al precedente argomento che limita l'utilizzo delle politiche industriali a situazioni patologiche di mercato sono possibili. La prima è che, a ben vedere, il sistema economico mondiale rappresenta un «gigantesco fallimento di mercato» (Dosi *et al.*, 2006: 220). La seconda, invece, suggerisce che la necessità di politiche industriali non sia limitata ai fallimenti di mercato, ma sia un'attività necessaria (assieme ad attività di design istituzionale) per guidare il processo di sviluppo di una nazione inserita nel contesto competitivo internazionale in cui si confrontano sistemi a diversi livelli di sviluppo. Dosi *et al.* (2006) al riguardo sottolineano come le istituzioni e le politiche industriali che queste possono implementare

sono necessarie nei sistemi economici contemporanei in cui il cambiamento tecnologico è rapido e le esigenze di coordinamento delle attività delle singole imprese sono sempre più forti. Nello specifico gli interventi devono riguardare: (a) le capacità tecnologiche di individui e organizzazioni così come le loro velocità di apprendimento; (b) i segnali economici con cui gli attori economici devono confrontarsi; (c) il modus interagendi tra i diversi attori economici e tra questi ultimi e le istituzioni.

La definizione e la classificazione degli obiettivi dipende dal tipo di approccio seguito. Una prima possibilità è quella di legare direttamente gli obiettivi delle politiche al tipo di patologia che intendono risolvere nel mercato. Abbiamo così politiche industriali che mirano a risolvere: l'inefficienza statica, l'inefficienza dinamica, il mancato coordinamento delle azioni e delle strategie individuali delle imprese, la creazione delle condizioni di contesto idonee allo svolgimento dell'attività imprenditoriale<sup>2</sup>.

Le questioni d'inefficienza statica sono quelle che, a rigore, possono essere definite come situazioni di fallimento di mercato. È possibile suddividerle ulteriormente in tre tipologie: fallimento del mercato dei capitali, mancato sfruttamento di tutti quei fenomeni di esternalità positiva di tipo marshalliano (economie di localizzazione) e jacobiano (economie di agglomerazione), mancato coordinamento del commercio internazionale.

Nel primo caso, il fallimento del mercato dei capitali implica che esistano imprese nel sistema che avrebbero investito ma che non sono in grado di trovare le opportune fonti di finanziamento. Le imprese giovani e le nuove entranti nel contesto competitivo sono quelle più esposte a questo tipo di fallimento, dato che sono quelle per cui è più difficile per gli enti finanziari reperire informazioni attendibili per giudicare la bontà delle "idee imprenditoriali" e la conseguente adeguatezza e attendibilità delle richieste di fondi. Tale problema è centrale nel contesto italiano in cui i vincoli finanziari sperimentati dalle imprese sono importanti (Luzzi e Fagiolo, 2006). Questo a causa anche dell'assenza di quei *venture capitalist* che in altri paesi risolvono almeno in parte il problema dell'incertezza.

La soluzione di problemi d'inefficienza dinamica riguarda tutti quei provvedimenti che tendono ad aumentare la disponibilità di risorse, tecnologie e competenze disponibili nel sistema, sfruttando i rendimenti crescenti connessi a fenomeni quali le economie di scala, le economie di apprendimento, la crescita tecnologica, la crescita della produttività, la nascita di

<sup>2</sup> Pianta (2010) si riferisce agli obiettivi richiamati nel testo come obiettivi specifici, per sottolineare la differenza dagli obiettivi di carattere più generale a volte anche extra-economici, quali ad esempio decisioni politiche su quale tipo di attività industriale prediligere.