
L'industria italiana: la crisi post-covid e la valutazione della Politica Industriale

Raffaele Brancati – MET

Roma, 16 luglio 2020

L'utilità dei regimi di aiuto (situazione pre-covid)

- Gli aiuti di stato godono di cattiva stampa, ma tutti li attivano: grande cura alle procedure di selezione, meno alla domanda e ai bisogni delle imprese.
- Il punto di partenza analitico di molte riflessioni sui regimi di aiuto è che la letteratura sulla valutazione delle politiche di supporto alle imprese sia assolutamente univoca e abbia raggiunto un grado di maturazione adeguato e ampiamente soddisfacente sul piano dei metodi e su quello dei dati disponibili.
- Questo porta a generalizzare i risultati anche se il grado di copertura delle analisi rispetto alle politiche realizzate è basso.
- Di più: se si guardano solo gli effetti senza considerare altri aspetti (es. ciclo e condizioni esterne) considerazioni errate. Esempio N. Sabatini in corso mostra effetti molto diversi a seconda del ciclo degli investimenti...

Lo stato dell'arte in pillole

- I lavori di studio in materia di valutazione ricadono in due gruppi principali: il primo appartiene agli studi di valutazione derivati da richieste delle amministrazioni competenti, il secondo si riferisce a ricerche di ambito accademico o para-accademico.
- Le analisi per le amministrazioni rispondono spesso a requisiti formali e sono regolate per lo più dai meccanismi di acquisto di servizi della PA: sono strettamente finalizzate al loro scopo (spesso quello di chiudere una procedura con una struttura dell'analisi rigida e imposta da regole comunitarie e capitolati). Pur avendo talvolta spunti di grande interesse, non circolano a sufficienza, sono auto-referenti (nel senso che sono strettamente focalizzati sulla misura in esame e senza comparazioni) e raramente si occupano delle condizioni di contesto e delle possibilità di estensione e scalabilità delle politiche.
- Le ricerche scientifiche nel campo sono spesso rigorose, indipendenti, ma la libertà potenziale viene fortemente vincolata dalle caratteristiche standard che guidano la scelta dei lavori pubblicabili, per loro stessa natura molto accurate per le metodologie, meno attente di quanto sarebbe appropriato alla qualità delle basi dati, del tutto disinteressate ai processi amministrativi e alle modalità di attuazione.
- Oltretutto, rispetto alla grande gamma di strumenti operativi in essere, le applicazioni sono relativamente concentrate su poche tipologie di strumenti, per lo più dedicati alle componenti finanziarie e all'abbassamento del costo d'uso del capitale. Il frazionamento delle policy complica tutto.
- Il denominatore comune è l'attenzione prevalente o esclusiva all'effetto netto e una domanda di ricerca essenziale e dominante: ha funzionato o no? Quindi il contributo informativo al miglioramento delle politiche non può che risultare ridotto.

Lo stato dell'arte in pillole-2

- Le metodologie statistiche ed econometriche, in continua evoluzione, hanno raggiunto realmente livelli qualitativi particolarmente apprezzabili.
- Sui dati e sulla loro qualità e adeguatezza per l'oggetto dell'analisi esistono dubbi fondati.
- Sul piano del contenuto informativo il problema rimane: una volta affermato che un intervento ha ottenuto effetti netti significativi o, al contrario, non ne ha ottenuti affatto, corre l'obbligo di analizzarne il motivo (soprattutto se ci si rivolge ai policy maker) e cercare di indicarne punti di forza e di debolezza.
- Capire se le procedure di accesso, quelle di selezione e la stessa forma tecnica della strumentazione adottata (per non parlare dei tempi e dei costi amministrativi) siano state adeguate e abbiano influenzato l'efficacia della politica è questione decisiva per offrire reali suggerimenti.
- Va modellato tutto il percorso che mette in relazione scelte delle imprese e politiche pubbliche.

Prospettive della valutazione pre-covid

- Tendenze recenti, come quelle riferibili all'Analisi delle Reti Bayesiane (Machine learning), vanno nella direzione corretta, ma devono ancora consolidarsi nell'analisi empirica e nelle valutazioni condotte e lasciano scoperte analisi organizzative e di processo approfondite.
- Così pure andrebbe rinforzata analisi cosiddetta di «perspective evaluation» con esame in itinere degli andamenti con controfattuale immediato e di «percorso». Confrontare subito e seguire imprese trattate (beneficiarie) e non trattate.
- Rimane il problema di affrontare valutazioni anche di misure estremamente frazionate con poche unità di beneficiari per i quali approfondimenti statistici sofisticati appaiono fuori logica. Forse sono misure da abbandonare, comunque difficile applicare metodologie sofisticate.

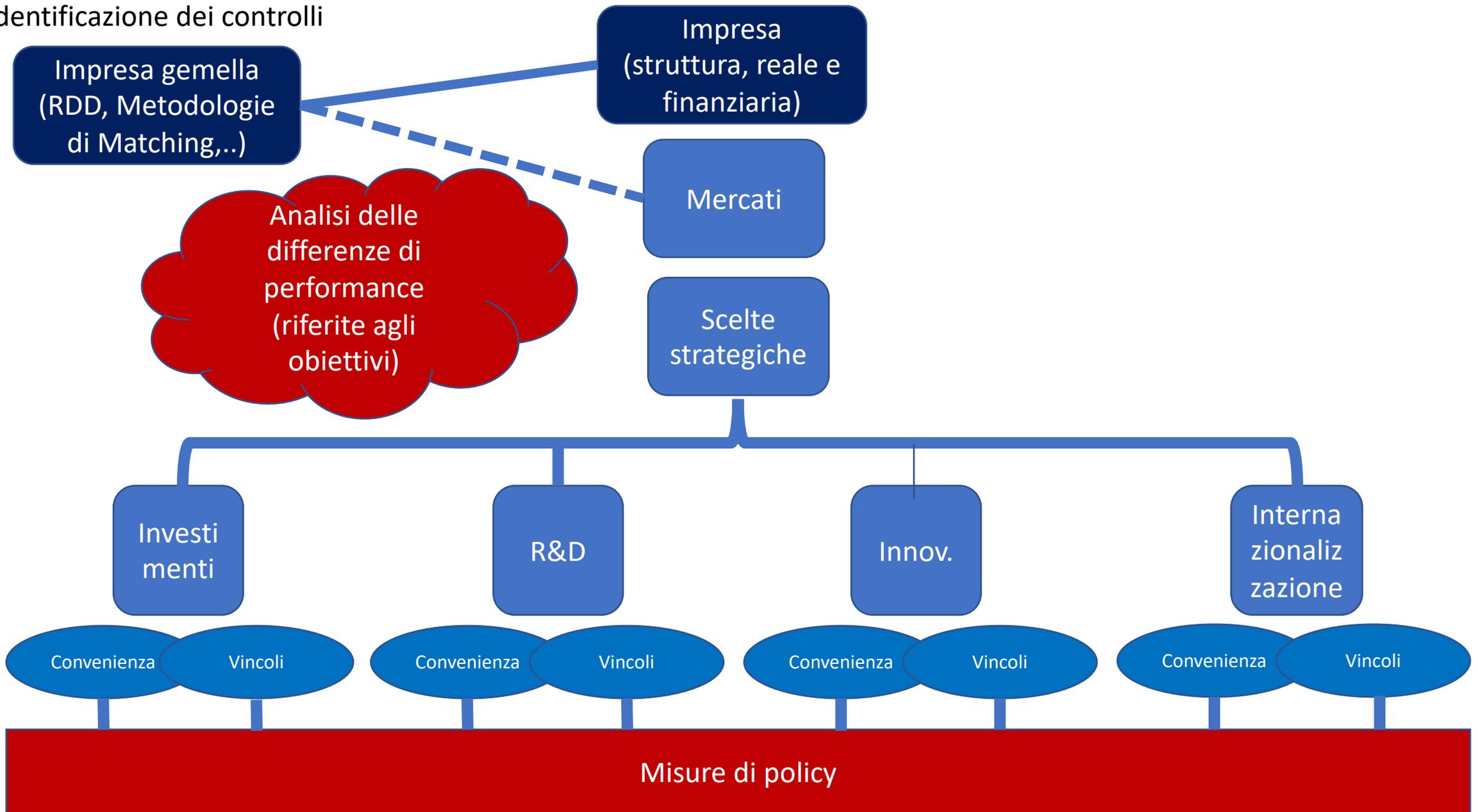
L'impatto della crisi sui processi di valutazione

- Per cercare di chiarire il ruolo della crisi per la valutazione proviamo a seguire lo schema base delle analisi controfattuali.
- Si guarda prima ai meccanismi logici delle scelte imprenditoriali e al modo di agire delle policy nel dettaglio e quindi alle variazioni indotte dalla crisi.
- Infine, qualche proposta.

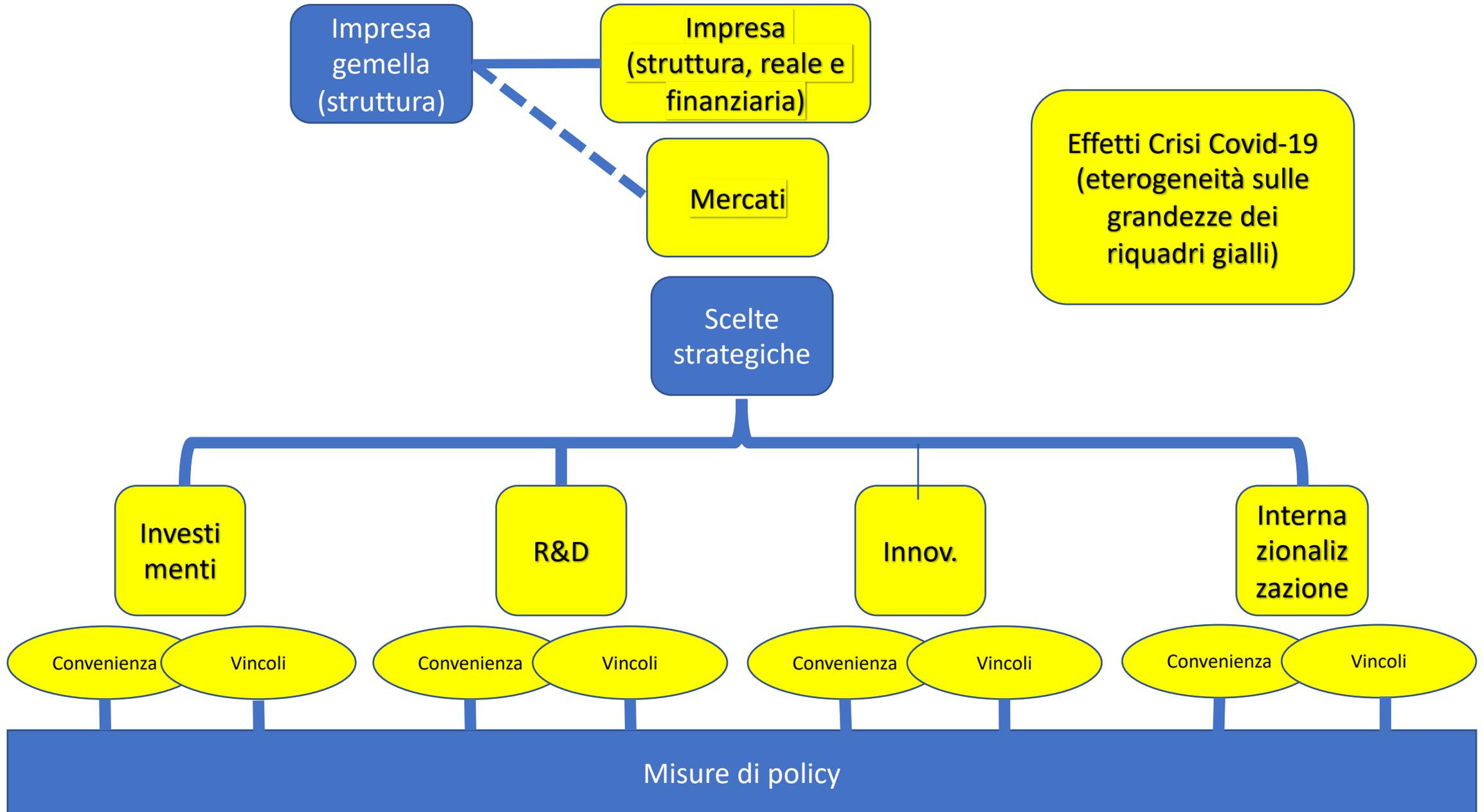
Gli effetti della crisi COVID-19 sulle valutazioni

- Perché lo scenario valutativo non sia influenzato dalla crisi è necessario che gli effetti siano relativamente omogenei.
- Così pure, perché la valutazione abbia un contenuto informativo utile per il policy maker, è necessario che le analisi siano tempestive e riferite a un mondo relativamente simile a quello del momento. Più sono rapidi i cambiamenti, più gli strumenti di analisi devono essere adeguati.
- Infine la crisi pone nuovi obiettivi ed è quindi indispensabile capire se gli interventi, anche quelli programmati pre-crisi e orientati a obiettivi specifici, possono avere effetti collaterali e determinano nuove domande valutative.
- Forte domanda di strumenti informativi originali per i quali i policy maker mostrano – allo stato - poco interesse.

Identificazione dei controlli



Identificazione dei controlli



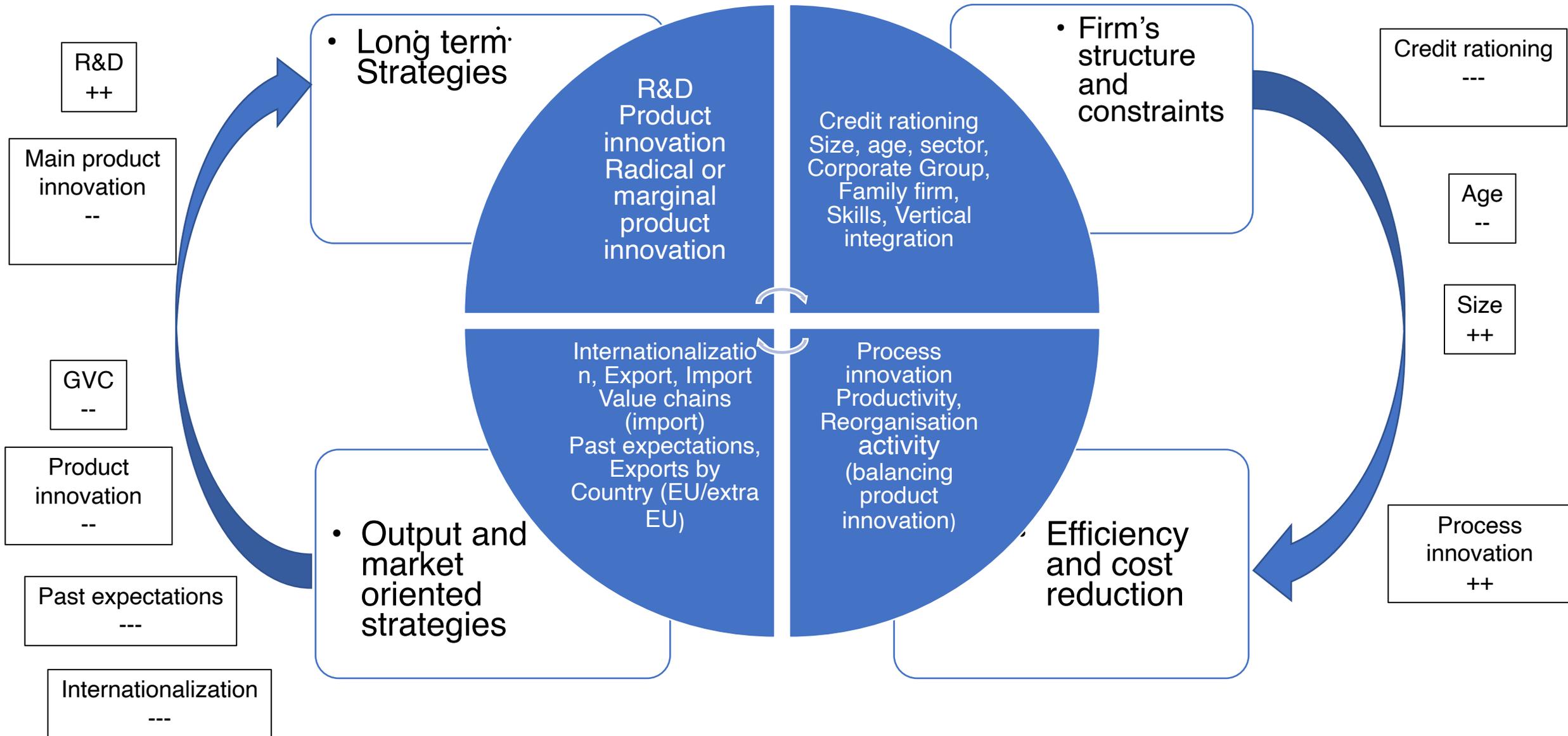
Gli effetti della crisi COVID-19 sulle valutazioni

- Accelerazione dei cambiamenti.
- Si accresce il peso di alcuni vincoli allo sviluppo e a specifiche azioni.
- Eterogeneità negli effetti della crisi: necessità di analisi accurata dei percorsi di trasmissione e impatto sulle variabili rilevanti.
- Introduzione di nuove domande valutative (sopravvivenza, persistenza strategie dinamiche). Si aggiungono obiettivi (o si sostituiscono).
- Necessità di analisi e valutazioni tempestive: domanda di policy esaminata con continuità e valutazioni in itinere ed ex-post con metodologie appropriate.

Lo shock inatteso: la crisi COVID

- Shock durissimo: attese per il fatturato con una stima aggregata -16% a 12 mesi, per l'occupazione -6,5% a 12 mesi.
- Soprattutto cambiano, in misura significativa, i programmi di ricerca rispetto alla situazione pre-crisi. Il 44,2% dei soggetti che aveva programmi di R&D prima, prevede di cancellarli. Tali valori sono più pronunciati per le microimprese (-48%), ma sono molto importanti in tutte le classi dimensionali con valori compresi tra il -24% e il -34%. Comportamenti analoghi per Innovazione.
- L'appartenenza a reti produttive (pre-crisi) non sembra modificare sostanzialmente gli scenari e le aspettative con riferimento agli esiti generali di mercato e a molte conseguenze.
- Catene del valore presentano maggiori rischi.

Gli effetti attesi della pandemia per condizioni di accesso (quadro delle stime)



Gli effetti attesi della pandemia per condizioni di accesso

- Tra le imprese che avevano avviato processi di *upgrading*.
- Fragilità finanziaria e razionamento del credito (collegati) incidono pesantemente sulle attese.
- Le dimensioni hanno sempre rappresentato un elemento di freno e sono importanti nel determinare le strategie dinamiche, ma ciò è avvenuto al di sopra di soglie minime molto ridotte. Sopra i 20/30 addetti si era già in presenza di imprese strutturate che provavano forme moderne di competizione.
- Nella crisi, la fragilità finanziaria pesa molto, mentre la compensazione basata sull'aggressività commerciale (internazionalizzazione) non funziona e anzi rappresenta un freno ulteriore.
- Si tratta quindi non di una parte marginale del sistema produttivo nazionale ma di soggetti che erano cresciuti sensibilmente nel passato sostenendo il tasso di crescita dell'industria già fortemente limitato da una domanda interna stagnante
- Una parziale attenuazione si ha per le imprese particolarmente orientate alla ricerca e quindi più coinvolte in strategie di lungo periodo. Si tratta di un fenomeno legato alla rilevanza del capitale umano in queste attività e alla difficoltà di sostituire lavoro altamente qualificato.

Qualche ipotesi sul che fare: schema per la discussione

- Necessità informative e di analisi mirate e rapide. Indagini e analisi dirette e tempestive per capire come si sta muovendo il sistema almeno su quattro aspetti:
 - Eterogeneità degli effetti: rianalizzare la logica degli interventi e i meccanismi di trasmissione, approfondire impatto differenziato della crisi-COVID sui vari passaggi e sui driver dello sviluppo in ciascuna realtà di applicazione.
 - Le criticità emergenti: agli obiettivi originali si aggiungono obiettivi secondari (tipicamente sopravvivenza, condizioni di competitività): vanno identificati e considerati.
 - I vincoli: vecchi e nuovi. Finanziari e di capitale umano. Con la crisi cambia il loro peso.
 - Cambiamento nei «controlli» e identificazione più fine degli stessi: soprattutto identificare subito trattati e controlli e seguire l'evoluzione in modo tempestivo.

SFORZO CONOSCITIVO IMPORTANTE E MIRATO. TANTO PIÙ NECESSARIO NELLA FASE DI DISEGNO