

LUISS



Dipartimento
di Scienze Politiche

Cattedra di Politica Economica

UNA NUOVA POLITICA INDUSTRIALE IN EUROPA? UNA PANORAMICA GENERALE E L'ESEMPIO DELLE BATTERIE

Prof. Paolo Garonna

Relatore

Marco Baticci
Matr. 0850832

Candidato

Anno Accademico 2019/2020

Indice

INTRODUZIONE	pg.5
1. POLITICA INDUSTRIALE: LO STATO NELL'ECONOMIA	pg.7
1.1 <i>Cos'è la politica industriale?</i>	pg.7
- <i>La politica nell'industria</i>	pg.7
- <i>L'industria: il campo d'azione della politica industriale</i>	pg.8
- <i>Alterare la struttura produttiva: il fine intermedio.....</i>	pg.9
- <i>Obiettivi ultimi della politica industriale.....</i>	pg.11
- <i>Origini della politica industriale</i>	pg.12
1.2 <i>Modalità d'azione della politica industriale</i>	pg.18
- <i>Modelli di politica industriale</i>	pg.18
- <i>Breve Storia</i>	pg.19
- <i>La classificazione di Warwick</i>	pg.22
- <i>Il quadro generale</i>	pg.24
2. IL CASO EUROPEO	pg.26
2.1 <i>La politica industriale in Europa</i>	pg.26
- <i>La politica industriale in Europa: considerazioni introduttive</i>	pg.26
- <i>Industria e politica nel processo di integrazione europea</i>	pg.29
- <i>Fasi della politica industriale in Europa</i>	pg.32
2.2 <i>Una politica industriale a livello Europeo?</i>	Pg.39
- <i>Pensare la politica industriale a livello Europeo.....</i>	Pg.39

- <i>Un'analisi empirica della politica industriale europea</i>	pg.40
- <i>Lo spazio della politica industriale nell'Unione Europea</i>	pg.44
3. SITUAZIONE ODIERNA E LE RISPOSTE EUROPEE	pg.47
3.1 <i>Il nuovo ruolo della politica industriale: sfide per il mondo e per l'Europa</i>	pg.48
- <i>Trasformazioni tecnologiche</i>	pg.49
- <i>Trasformazioni socio-politiche</i>	pg.50
- <i>Trasformazioni ambientali</i>	pg.51
- <i>Le crisi acceleratrici</i>	pg.52
- <i>Ritorno dello Stato nell'economia?</i>	Pg.52
3.2 <i>La risposta europea, un approccio sistemico e trasversale: il caso Battery Alliance</i>	pg.54
- <i>La nuova politica industriale europea</i>	pg.55
- <i>L'approccio alle catene del valore</i>	pg.57
- <i>L'European Battery Alliance e il settore automotive.....</i>	pg.59
- <i>Gli strumenti: IPCEI & co.</i>	pg.60
- <i>Riassumendo: la catena del valore delle batterie come risposta europea</i>	pg.62
CONCLUSIONI	pg.64
ABSTRACT	pg.68
BIBLIOGRAFIA	pg.75

INTRODUZIONE

Nell'ultimo decennio, la politica industriale sembra essere tornata a gran voce nel dibattito pubblico e accademico. Politici, quotidiani, riviste e studiosi richiamano un maggiore intervento dei governi nel guidare il tessuto industriale dopo la crisi economico-finanziaria del 2008 e la conseguente crisi del debito pochi anni dopo. La richiesta di dirigismo è poi aumentata anche con l'attuale crisi risultante dalla pandemia di Covid-19, influenzando addirittura le parti politiche storicamente riluttanti a queste *policy*, come l'ala repubblicana del congresso statunitense (Donnan, 2020). Tuttavia, generalmente, le crisi non stravolgono il mondo politico e sociale ma accelerano soltanto tendenze già latenti (Rampini, 2020). Infatti, il rapporto tra Stato e mercato come si era configurato dagli anni Ottanta in poi (segnato cioè da una crescente deregolamentazione e da un disaccoppiamento tra politica e economia) subiva pressioni politiche, sociali, economiche già da prima della crisi economica. In questo contesto, il caso dell'Unione Europea ricalca solo in parte le generalizzazioni globali sulle tendenze di politica industriale. La particolarità del progetto di integrazione europea, infatti, frammenta in molteplici luoghi decisionali la politica industriale, che resta tuttavia largamente in mano agli Stati Membri, limitati solo dalle regole che consentono un corretto funzionamento del mercato unico. I cambiamenti già in atto e le crisi economiche sembrano aver posto l'industria europea davanti a sfide particolari (se non più intense che altrove) tra cui l'Unione, sia in veste di ente sovranazionale che in veste di organizzazione intergovernativa, ha cercato di rispondere alle domande di un maggiore dirigismo industriale dovendo al tempo stesso di affrontare una doppia

sfida: evitare si una distorsione della concorrenza, principio fondamentale del mercato unico, che un'eccessiva cessione di sovranità su una materia come l'industria, dove gli Stati Membri si sono sempre dimostrati riluttanti. È chiaro che questo rende il ripensamento della politica industriale e la risposta alle pressioni ancora più complicati di quanto non potessero essere prima. In questa analisi ci occuperemo innanzitutto di definire la politica industriale, un concetto spesso vago e vittima delle diverse posizioni politiche sull'intervento dello Stato nell'economia. Proporremo qui un concetto ampio e valutativo che ci consenta di capirne le evoluzioni e le particolarità ma anche le generalità che permettono di adattarne la definizione a contesti differenziati. Successivamente cercheremo di delineare il concetto di politica industriale nella complessità dell'architettura costituzionale dell'Unione Europea. L'oggetto di questo studio è determinare infatti il campo d'azione della politica industriale in Europa, nella sua divisione tra Stati Membri e Istituzioni Europee. Per dimostrare poi come la complessa interdipendenza che caratterizza la politica industriale all'interno dell'Unione abbia provato a reagire alle sfide ad essa sottoposte, presenteremo il caso di studio dell'European Battery Alliance, associazione di imprese attive nell'intera catena del valore delle batterie al litio, componenti fondamentali dei veicoli elettrici (a loro volta protagonisti delle transizioni digitale e ecologica). L'EBA si colloca in una nuova attitudine politico industriale dell'Unione Europea che mira a coordinare l'attività degli Stati tenendo acconto appunto della necessità di interventi più strutturali in settori considerati strategici attraverso un'azione sulle catene del valore di questi prodotti. Analizzare queste ultime modalità di

politica industriale nel quadro dell'Unione sarà compito dell'ultimo capitolo, che fornirà una panoramica del progetto sulle batterie.

CAP. 1 POLITICA INDUSTRIALE: LO STATO NELL'ECONOMIA

1.1 COS'È LA POLITICA INDUSTRIALE? Definizione, origini obiettivi, strumenti

La politica nell'industria

Per analizzare la politica industriale bisogna partire dalla consapevolezza che definirla è un compito non facile. I suoi confini sono sfocati e variabili e, come ricordano Riess e Vålilä (2006), essa non si è mai sviluppata in una distinta disciplina economica. Essendo essa una branca della politica economica e se quest'ultima trova definizione nell'intervento dei poteri pubblici nella vita economica (Garzanti, 1989), si potrebbe dire che studiare e analizzare la politica industriale significa proprio esaminare le modalità, i mezzi, gli obiettivi con cui lo Stato interviene nell'economia di un paese dal punto di vista della sua struttura industriale. Tuttavia, questa definizione è ambigua e non permette di delimitare nitidamente i confini della materia. A tal proposito, in questo primo capitolo proveremo a stilare una definizione minima di politica industriale che risponda, almeno in parte, ai criteri di connotazione e denotazione necessari per la classificazione di un concetto (Sartori, 1970). Per farlo, proveremo a rispondere a tre domande fondamentali 1) dove agisce la politica industriale, ossia: qual è il suo campo d'azione o *target*? 2) Perché agisce, ossia quali sono i suoi obiettivi? 3) Come agisce per raggiungere questi obiettivi? L'obiettivo di questa sezione del lavoro non è affatto quella di sciogliere il complesso nodo della struttura teorica

della politica industriale, ma è piuttosto l'approdo a una definizione generica di politica industriale che ci permetta di distinguerla da ciò che essa non è e di notarne le varie sfaccettature, ognuna condizionata da una particolare concezione della sua utilità. Come vedremo, infatti, vari approcci ad essa diventano dominanti o meno nel dibattito a seconda di tempo e luoghi di analisi. A tal proposito, provvederemo a una breve elencazione di questi paradigmi e dei loro mutamenti. Approderemo così a una distinzione più qualitativa che quantitativa, che ci permetterà tuttavia di introdurci con flessibilità nell'analisi del caso specifico dell'Unione Europea dove la politica industriale è un dominio non meno astratto che altrove.

Industria: il campo d'azione della Politica Industriale

Ad una prima analisi della locuzione, l'elemento che sembra contraddistinguere la politica industriale dalla politica economica in generale è il suo *target*, ovvero l'industria. Tuttavia, questo è un termine vago e spesso equivoco. Per industria infatti intendiamo talora il solo settore "settore secondario" che, secondo la suddivisione dei sistemi economici apportata da Clark (1940), si occupa della "trasformazione delle materie prime in prodotti" e talaltra l'intera filiera produttiva, comprendendo anche i processi situati prima e dopo l'elaborazione manifatturiera come la sfruttamento delle risorse la distribuzione. Ulteriori distinzioni poi si attuano anche più in profondità, al livello delle catene del valore del manifatturiero (Warwick 2013), considerando quindi a volte solo lo stadio più "tangibile" di fabbricazione del prodotto e altre volte comprendendo anche i processi più intangibili come, per esempio, la ricerca e lo sviluppo di un prodotto, la logistica, o la sua strategia di marketing (Bianchi e Labory, 2006). Ai fini

della nostra analisi adotteremo quindi una definizione ampia, che comprenda l'intera filiera produttiva (Labory, 2006) in tutte le sue componenti. Altre definizioni troppo specifiche potrebbero infatti farsi sfuggire le complessità di quella che ormai è considerata come una società "post-industriale" (Bell, 1973) dove la porzione del settore dei servizi (terziario) ha superato di gran lunga quella del settore manifatturiero nei PIL nazionali. Per questo motivo economisti come Rodrik (2004) ci ricordano che dobbiamo considerare come dominio della politica industriale non solo il settore manifatturiero, quello propriamente industriale, ma tutta la struttura produttiva intesa come produttrice di valore aggiunto. In sostanza, se allo scoppio della Rivoluzione Industriale si poteva considerare come *target* della politica omonima il solo settore manifatturiero, ciò era dovuto alla sua preminenza. Per un esempio di come la politica industriale moderna abbia allargato il suo mirino di fronte alle tendenze più moderne, basti dare un'occhiata al sito web della Direzione Generale per la Politica Industriale, l'Innovazione e le Piccole Medie Imprese del nostro Ministero dello Sviluppo Economico (MISE, 2019). Ci si accorgerà infatti che la Politica Industriale odierna si focalizzi sull'intero "sistema imprenditoriale" di produzione, a prescindere dalla sua natura. La scelta di questa visione "ampia" del target della politica industriale, tuttavia, non ci impedisce allo stesso tempo una certa flessibilità nell'analisi cronologica della stessa. L' "intera struttura di produzione", infatti, è un'espressione che si adatta a tempi e luoghi, permettendoci di analizzare anche quei sistemi economici presenti o passati dove, per esempio, le catene del valore pendono prevalentemente sulla classica produzione manifatturiera e tangibile.

Alterare la struttura produttiva: il fine intermedio

Abbiamo quindi visto che il campo d'azione della politica industriale è un concetto elastico destinato a variare quando varia la struttura produttiva di un paese per comprenderla nella sua integrità. Se fluido è il *target*, fluido è anche l'atteggiamento dei pubblici poteri nei confronti di esso. Tuttavia, il dibattito accademico è concorde nell'affermare che questo atteggiamento è teso alla modifica, al mutamento del settore produttivo. L'intervento è orientato infatti a influenzare il sistema imprenditoriale, a mutarlo dalla condizione di equilibrio in cui si trova, come emerge da numerose definizioni come quella di Pack e Saggi (2006). Da manuale, infatti, incontrandosi con la domanda dei consumatori, il settore produttivo che rappresenta l'offerta aggregata determina un particolare ammontare di produzione (Burda, Wyplosz, 2014). Tuttavia, per fini eterogenei che osserveremo in seguito, lo Stato interviene per mutare questa condizione di equilibrio alterando i connotati del settore produttivo. Le modalità sono molteplici: lo fa talvolta con misure orizzontali e ampie che toccano il sistema nel suo complesso, come sostenuto nella definizione della Banca Mondiale (1993), e talvolta con misure settoriali, specifiche e indirizzate a particolari industrie. Ci soffermeremo in seguito in maniera più approfondita sulle modalità con cui la struttura produttiva viene alterata. Per ora, ci limiteremo a constatare la natura "proattiva" della politica industriale, volta cioè a modificare la naturale composizione del tessuto di produzione nazionale. Tuttavia, è impossibile spiegare la ragione di questo atteggiamento "modificatore" dei poteri pubblici senza studiare i fini che lo muovono. Come vedremo, questa attitudine si basa su più assunzioni, tra cui il ruolo preponderante del tessuto imprenditoriale nei processi di

trasformazione dell'economia e la necessità di guidare il primo verso i secondi, alterando appunto il suo naturale equilibrio.

Obiettivi ultimi della politica industriale

La domande a cui rispondere per analizzare gli scopi della politica industriale sono dunque: "a cosa mira un governo quando adotta una politica industriale?", "perché un governo vuole alterare la struttura produttiva nazionale?". Anche qui, non ci sorprende il fatto che non esista accordo sui fini ultimi della materia. Inoltre, è necessaria una precisazione preliminare. Come infatti ricorda Forte (1975), la politica economica (e di conseguenza anche quella industriale) non può prescindere dalle opinioni politiche che la muovono, concezioni generali del mondo che presuppongono gerarchie di valori "non suscettibili di verifica precisa, ma solo di sistemazione filosofica complessiva". Nell'analizzare quindi gli obiettivi della politica industriale non bisogna in sostanza cadere nell'errore del giudizio di valore. La politica è infatti fatta di trade-off, di gerarchie di valori e di priorità e una valutazione sulla bontà o meno di una determinata policy spetta, in democrazia, all'elettorato. Diverse visioni politiche e valoriali vorranno poi alterare la struttura produttiva per fini diversi a seconda delle priorità: per esempio per fini sociali (come per esempio migliorare la condizione dei lavoratori) o per fini di sicurezza o difesa (pensiamo al caso del "golden power", poteri governativi eccezionali per intervenire in società qualificate come "strategiche" per proteggere l'interesse nazionale (Dl 21/2012)). L'OCSE (1975) definisce il fine delle politiche industriale quello di promuovere "crescita ed efficienza economica". Tuttavia, a nostro avviso, ogni delimitazione specifica degli obiettivi della politica industriale condanna all'ambiguità. Come

spiegare per esempio aiuti di stato ad un'impresa strategica nel settore degli armamenti, anche se la crescita sarebbe stata meglio garantita sotto un altro settore? È politica industriale o di difesa? Considerando che l'obiettivo di questo lavoro è quello di esporre un particolare caso studio di un altrettanto particolare settore come la politica industriale europea, un'analisi metodologica sui confini o meno della politica industriale è rimandata a lavori più specifici. Perciò, ai fini della nostra analisi accetteremo la natura trasversale delle politiche industriali considerando come tali tutte quelle che mirino specificatamente all'alterazione della struttura produttiva, per i fini più disparati. Sebbene infatti sia vero che nelle configurazioni sociali ed economiche delle moderne economie di mercato l'intera vita della comunità nazionale giri intorno al sistema imprenditoriale, e che quindi ogni politica sia suscettibile di influenzarlo, la distinzione in questo senso sembra essere proprio questa: tra politiche che hanno fini diversi ma per cui l'alterazione della struttura produttiva è inevitabile e politiche che invece mirino proprio alla modifica dei connotati

Tabella 1, Strumenti della politica industriale (Labory, 2006)

Misure che influenzano l'industria			
Misure NON per l'industria	Misure per l'industria (politiche industriali)		
	Condizioni della concorrenza	Misure orizzontali	Misure verticali
ma che influenzano l'industria come <ul style="list-style-type: none"> • Stabilità macroeconomica • Politiche redistributive • Politiche del lavoro • Istruzione • Politiche agricole • Politiche per i servizi • Politiche fiscali • Politiche del territorio • Politiche infrastrutturali 	<ul style="list-style-type: none"> • Regolamentazione dei prodotti • Promozione dei prodotti nazionali • Sviluppo e programmazione regionale • Controllo dei prezzi • Sussidi allo sviluppo • Promotion delle esportazioni • Sostituzione delle importazioni • Politiche ambientali specifiche • Politica per la concorrenza • Aiuti di stato • Industrie di rete • Politiche regionali e di coesione • Miglioramento procedure amministrative • Proprietà pubblica 	<ul style="list-style-type: none"> • Programmi di ricerca • Stimolo all'innovazione • Imprenditorialità e capitale di rischio • Capitale umano e qualifiche • Fondi per la ristrutturazione • Ordini pubblici generali • Politiche per le PMI • Diffusione dell'informazione • Networking 	<ul style="list-style-type: none"> • Interventi settoriali • Politiche di settore • Politiche di filiera • Promozione di cluster • Politica commerciale • Aspetti specifici delle politiche regionali • Politiche tecnologiche • Ordini pubblici a specifiche imprese o industrie

fondamentali dell'impresa per raggiungere i loro fini. Viene qui in aiuto la tassonomia adottata da Labory (2006) e proposta nella Tabella 1.

Notiamo infatti che la tabella distingue le misure che influenzano l'industria in misure non mirate a influenzarla e misure propriamente indirizzate a influenzarla, ovvero le politiche industriali, di cui l'autrice ci offre anche un'utile elencazione dei possibili e diversi strumenti di intervento. Dopo questa divisione, ricordiamo anche che le diverse concezioni di politica industriale, come abbiamo visto, prediligono talora politiche più settoriali, mirate a favorire determinate industrie rispetto ad altre secondo il processo genericamente definito "picking winners" da Pack (2000) e talaltra politiche orizzontali.

Origini della politica industriale

Sebbene i fini ultimi siano disparati e mutevoli, il fine intermedio di alterazione della struttura economica rimane. Anzi, come ricorda Warwick (2013), non si può negare che le politiche di maggior interesse per il dibattito siano per la maggior parte comprese nella categoria di quelle che hanno come fine ultimo il miglioramento della performance economica e il perseguimento dello sviluppo. Se la *mission* della politica industriale è quindi quella di mutare e trasformare la struttura economica nel suo lato della produzione, due assunzioni implicite emergono: 1) la considerazione come essenziale del processo di industrializzazione nelle trasformazioni economiche nazionali e 2) la possibilità, se non la necessità, di "mettervi mano" per guidare l'intero meccanismo di cambiamento strutturale. La politica industriale non è, come abbiamo visto, un ambito definito e alcune scuole di pensiero, tipicamente di orientamento liberista e improntato al *laissez-faire*, negano la sua esistenza

o la sua necessità come politica a sé (Nester, 1997). L'idea di politica industriale è infatti tutt'altro che condivisa e nasce in un determinato momento storico e sotto l'egida di una determinata concezione dei rapporti tra Stato e mercato. È in questo contesto che essa trova senso ed è da questo contesto che si muove, muta ed evolve in tempo e luoghi. Analizzare in breve e nel possibile questo collocamento ci aiuterà a capire meglio. Che l'industria sia spina dorsale delle economie moderne non lo sottolinea solo l'evidenza empirica ma anche le numerose teorie della crescita economica che, nonostante divergano nel determinare fattori endogeni o esogeni della crescita, sono accordi nella considerazione del ruolo preminente dell'impresa nell'organizzare la produzione nazionale. Questo ruolo è figlio di quel connubio tra capitalismo industriale e stato moderno nato dalla Rivoluzione Industriale. Sebbene infatti forme di accumulazione catallattica tipiche del capitalismo esistessero già nel Basso Medioevo (Pellicani, 2013), fu solo con la Rivoluzione Industriale che esso cambiò storicamente le sue vesti da un'economia basata su artigianato e agricoltura ad una basata su macchinari e manifattura (Landes, 2003). Come continua Landes, con essa l'industria da mero centro di produzione dislocato diventò un vero e proprio sistema di produzione che arrivò presto a farsi colonna portante dell'economia nazionale. La trasformazione era avvenuta e il mondo non sarebbe più stato lo stesso. È vero, lo sviluppo economico ha conosciuto alti e soprattutto bassi, ma dalla Rivoluzione Industriale in poi il sistema capitalistico imprenditoriale, che esso sia costituito da industrie manifatturiere o da start-up fintech, diventò la vera "ricchezza delle nazioni" (Smith, 1776). Nel frattempo, il potere politico continuava il suo processo di trasformazione in

Stato moderno (accelerato già dal 1648 con la Pace di Westfalia) forgiando quella struttura di norme, ruoli e risorse di cui usufruire per perseguire interessi specifici (Poggi, 1992). Così i nuovi Leviatani, alla ricerca di vantaggi competitivi nei confronti delle altre nazioni, non potevano esitare a mettere le mani sulle nuove strutture industriali, fonti inequivocabili di potere politico (Cipolla, 1980). Il rapporto tra mercato e potere politico comincia in questo modo. Se è vero infatti che il capitalismo nasce tendenzialmente dove è garantita la libertà d'iniziativa privata, non bisogna sottovalutare, tantomeno se si vuole indagare la materia della politica industriale, il rapporto simbiotico tra industria e autorità politica, tanto che l'economista Nathan Rosenberg (1988) definì che il sostegno della prima da parte della seconda fosse ritenuto quasi un obbligo nell'Occidente in rivoluzione. Del resto, dobbiamo considerare la rivoluzione industriale nata proprio grazie a questo rapporto simbiotico, dove Stato e economia capitalistica si sono influenzati reciprocamente, tanto da aver portato economisti come Robinson (2009) a considerarla "madre di tutte le politiche industriali". Lo straordinario balzo in avanti dell'economia non fu infatti un processo completamente autonomo, ma fu guidato e aiutato dallo Stato moderno, come sottolinea Chang (2009). Fu in questo periodo che gli Stati adottarono quelle che possiamo considerare embrioni di politiche industriali, come la la "infant industry theory", teorizzata del padre fondatore e primo Segretario al Tesoro statunitense Alexander Hamilton (1791). Essa postulava la necessità della protezione delle industrie domestiche appena nate che non potevano competere con le economie di scala straniera. In seguito, come sottolineano Bianchi e Labory (2006), ben presto dopo l'industrializzazione britannica gli

altri Stati del continente hanno cominciato ad intravedere le opportunità di sfruttare la nuova "ricchezza delle nazioni", incoraggiando lo sviluppo di commerci e produzioni locali come il caso della Prussia che, come ricorda Landes (2003), avviò una serie di provvedimenti per accelerare lo sviluppo economico e non rimanere indietro di fronte al rampante progresso britannico. Abbiamo visto quindi il contesto in cui la politica industriale è nata e si è sviluppata. Contestualizzarla ci ha aiutato a delinearne dei tratti fondamentali che stanno alla base della sua *ratio*: l'assunzione del ruolo predominante del processo di industrializzazione e il coinvolgimento dei poteri pubblici in questo processo. Tuttavia, una volta postulato infatti il minimo rapporto "di cortesia" che doveva esistere per garantire la legittimità politica dell'uno e la sopravvivenza dell'altro, quale doveva essere il ruolo dello Stato nell'economia? Qui si apre il dibattito sui modelli di politica industriale, ovvero i tentativi di risposta alla domanda: "Come altera l'economia la politica industriale?". È tra le pieghe di questo dibattito su quale ruolo dovessero avere i poteri pubblici che nasce l'idea di politica industriale. Se infatti questo rapporto sembrasse necessario e scontato al momento dell'industrializzazione, la necessità che esso continuasse o meno forgiò la sua immagine come oggi ci si presenta. Da lì, la dottrina della politica industriale è nata attraverso le sue concezioni che oscillavano tra due idealtipi weberiani (Weber, 1904): lo Stato come mero redattore delle "regole del gioco" oppure lo Stato come attore proattivo nel determinare la direzione e la composizione del tessuto produttivo nazionale. È questa una divisione che ha portato alla definizioni di innumerevoli politiche industriali condizionate dalle circostanze politiche, economiche e sociali dei luoghi e

dei tempi in cui nascevano. Nel seguente paragrafo proveremo a stilare queste tendenze, concentrandoci tuttavia prevalentemente sulle evoluzioni del dibattito dal secondo dopoguerra in poi, essendo il fine di questo lavoro non quello di stilare la storia del rapporto tra Stato e mercato ma piuttosto quello di collocare una specifica risposta di una specifica organizzazione alle circostanze odierne. Se infatti il *focus* dell'analisi sia l'Europa, l'azione politico-industriale dell'Unione non può essere spiegata soltanto guardando al continente stesso, ma è invece necessario uno sguardo che comprenda le tendenze globali che indubbiamente la influenzano. La storia della politica industriale è tutt'altro che uniforme. Gli approcci al rapporto tra Stato e mercato sono stati influenzati, naturalmente, dal mutevole contesto entro cui sia il primo che il secondo sono nati e si sono sviluppati. Il rapporto tra poteri pubblici e industria nel Regno Unito industrializzato era profondamente diverso da quello dei neonati Stati Uniti, come del resto lo è adesso. Né si può dire che la politica industriale degli Stati Uniti fosse la stessa di adesso e non solo per la struttura economica completamente stravolta, ma soprattutto per il mutamento di paradigmi e concezioni che rispondono ad ulteriori mutamenti sociali, culturali, politici ed economici. Un'analisi dettagliata di tutte le differenze e delle particolarità di ogni contesto sarebbe un lavoro non solo dispendioso, ma anche fuorviante per i fini della nostra analisi. Ci concentreremo quindi ad elencare semplicemente le circostanze sociali, economiche e politiche secondo cui questo rapporto si è evoluto nel tempo e nello spazio. Otterremo in tal modo una visione di insieme che ci consenta di analizzare le traiettorie entro cui si muove il concetto di politica industriale e, di conseguenza, di analizzare in maniera

flessibile l'altrettanto mutevole caso della politica industriale europea.

1.2 MODALITÀ D'AZIONE DELLA POLITICA INDUSTRIALE

Come abbiamo visto in precedenza, la politica industriale è caratterizzata dall'alterazione della struttura produttiva dell'economia per vari fini e nasce dalla compenetrazione tra Stato e Mercato figlia della rivoluzione industriale. Abbiamo visto anche che non è possibile studiare la politica industriale senza presumere che essa nasce dalla convinzione che l'alterazione della struttura produttiva sia qualcosa di necessario. Le varie concezioni politiche postuleranno l'intensità di questo intervento e alcune narrazioni politiche ne negheranno perfino l'esistenza. Tuttavia, il rapporto tra pubblici poteri e settore produttivo non può non esistere ed è proprio su questa assunzione di base che si basa la nostra definizione.

Modelli di Politica Industriale

Analizzare i modelli di politica industriale significa studiare con che forma, modalità e intensità lo Stato intervenga per modificare la struttura produttiva di un'economia. Le differenze con cui questo accade possono concentrarsi su varie linee. Se Lowi (1972) aveva infatti diviso le politiche pubbliche in regolative, redistributive, distributive e costituenti, anche le politiche industriali si differenziano nella loro natura. Deve per esempio la politica industriale limitarsi a redigere le regole della libera concorrenza e intervenire solo per correggere i cosiddetti "fallimenti del mercato", ovvero quelle situazioni in cui il libero scambio si rivela inefficace di realizzare l'uso ottimale delle risorse (Garzanti, 1989)? Oppure essa deve intervenire proattivamente, con sussidi e incentivi? Inoltre,

come devono essere questi interventi? Orizzontali, ovvero tesi ad influire sull'intero sistema imprenditoriale, come per esempio l'investimento in programmi di ricerca, oppure verticali e mirare solo alla promozione di un particolare settore o persino di una determinata impresa? In virtù dei propri fini, ogni visione politica adopererà mezzi diversi. Dal dopoguerra si sono alternati diversi paradigmi e visioni della politica industriale che, pur nella loro diversità particolare, sono raggruppabili in delle tendenze delineate su cui il dibattito accademico più o meno concorda. Proveremo qui ad elencarle in breve, utilizzando come riferimento la classificazione di Naudé (2010a) riportata nella Tabella 2.

Tabella 2: tendenze di politica industriale (Naudé, 2010)

Phase	Key ideas
1940s to late 1960s	Industrialisation is necessary for development Market failures would prevent this from happening automatically Market failures are pervasive in developing countries Industrial policy is needed, particularly infant industry protection, state ownership and state co-ordination
1970s to 1990s	Practical obstacles to industrial policy are considered significant Government failure is worse than market failure. Industrial policy is an invitation to waste and rent-seeking Trade liberalisation (exports), privatisation and attracting FDI together with macroeconomic stability and minimum government interference are the basic requirements for growth and industrialisation The era of the Washington consensus, especially after the debt crisis of the early 1980s and the ubiquity of structural adjustment programmes
2000s to present	Market and government failures are present The 'how' rather than the 'why' of industrial policy is important Institutional setting matters but design difficult Flexibility in the practice of industrial policy is important Differences exist with respect to the extent to which comparative advantage needs to be defied, not the principle Innovation and technological upgrading should be a central objective of industrial policy Promoting national innovation systems should be an important objective of industrial policy

Breve storia

Alla fine della Seconda guerra mondiale, almeno in Europa, la priorità era sicuramente la ricostruzione di un tessuto economico spremuto dall'economia di guerra. La tendenza generale quindi, (almeno in Europa, drammaticamente colpita dal conflitto) era

quindi quella di adottare in larga misura misure "protezionistiche per risollevarlo lo sviluppo economico del paese in una prima fase che possiamo considerare "interventista" (Labory, 2006). Era il fondamento di un'economia mista, desiderosa non solo di rialzarsi dalla guerra, ma di creare una vera e propria soluzione di continuità rispetto alla catastrofe finanziaria tra le due guerre. Simboliche sono in questo senso le parole di Averell Harriman, politico e imprenditore statunitense di "rigorosa osservanza capitalista" (Hobsbawm, 1994) che nel 1946 dichiarò che negli Stati Uniti non si avrebbe più dovuto avere paura di espressioni come "pianificazione governativa", attitudine necessaria come lo era la pianificazione del futuro per i cittadini. È qui che osserviamo infatti che l'ideologia politico-economica non sia il solo fattore determinante nelle scelte di strategia industriale di un paese, che sono invece influenzate da finalità strategiche mutevoli, il che rende difficile classificare stati più o meno interventisti basandosi solo sulla retorica. Proseguendo, dagli anni Settanta in poi il paradigma cominciò lentamente a mutare seguendo le tendenze di liberalizzazione. Gli alti tassi di produttività che sostenevano il boom manifatturiero dei primi trent'anni del dopoguerra cominciarono infatti a calare e le pesanti crisi che nella prima metà del decennio fecero ridurre la produzione industriale nelle economie di mercato del 10% (Armstrong, Glyn, 1991) convinsero i *policymakers* della necessità di un cambio di approccio caratterizzato da un ridotto intervento governativo che doveva limitarsi a garantire stabilità macroeconomica e finanziaria e concentrarsi sul miglioramento dell'ambiente imprenditoriale, che avrebbe dovuto da lì in poi agire autonomamente. Insomma, come ricorda lo storico Eric Hobsbawm

(1994), la sola alternativa era quella offerta dai teologi dell'economia liberista, fino ad allora in minoranza rispetto alla corrente "keynesiana" fautrice dell'economia mista. In questo contesto la politica industriale era percepita come un male evitabile a causa dei numerosi "fallimenti del governo", ossia quelle situazioni in cui lo Stato pecca della stessa carenza di informazione che spesso viene imputata ai mercati, non raggiungendo una situazione di distribuzione ottimale delle risorse o addirittura peggiorandola favorendo corruzione e inefficienza (Del Monte, 1991). Il dibattito, da quelle che sembravano due visioni agli antipodi, sembra essersi poi evoluto in un processo di sintesi, dove il problema non era chiedersi il perché, ma il come della politica industriale (Rodrik, 2008), considerata ormai "ingrediente intrinseco e fondamentale di tutti i processi di sviluppo" (Cimoli, Dosi e Stiglitz, 2009). È chiaro poi che questo approccio sia stato influenzato ulteriormente dalla crisi finanziaria del 2008 che, con le sue radicali conseguenze, ha indotto una cesura nel dibattito sino ad allora dominato dal fondamentalismo del mercato. L'approccio allo studio della materia è quindi progressivamente approdato alla definizione ampia da noi adottata, che contenga tutti i processi di "ingegneria istituzionale" che modifichino la natura degli attori economici (Cimoli, Dosi e Stiglitz, 2009). È questa la situazione in cui ci troviamo adesso e da cui questo lavoro vuole partire. Queste tre "età" della politica industriale sono utili euristicamente ai fini della nostra analisi incentrata sul caso Europeo che, come vedremo, li ricalca. Non dobbiamo tuttavia compiere l'errore di generalizzarli visto che, ingrandendo la visuale, le differenze tra paesi emergono nitidamente, spesso in contrasto con le tendenze globali soprammenzionate, come

dimostrato da Chang (2003). Tuttavia, l'excursus storico ci è utile per stilare un'approssimativa classificazione delle modalità d'intervento della politica industriale che ci permetta di capire quali sentieri la politica industriale può prendere e come questi siano diversi e mutevoli.

La classificazione di Warwick

Ci è utile in questo contesto l'opera di Warwick per l'OCSE (2013) che elenca cinque diversi *modus operandi* della politica industriale. Il primo è il modello *laissez faire*, simile a quello osservato tra dagli anni Settanta in poi. È basato sulla convinzione che il mercato selezioni automaticamente settori ed imprese che garantiscano la gestione ottimale delle risorse. Il ruolo del governo è relegato a mero regolatore delle regole generali di organizzazione, concentrandosi quindi solo sulle condizioni iniziali come la concorrenza. Il secondo approccio è chiamato da Warwick "tradizionale", basato sul tentativo di stimolare settori dell'economia tramite sussidi di protezione o altre forme di aiuti di stato, partecipando quindi attivamente alla promozione di determinate frange produttive. È un approccio mosso non solo dalla necessità di correggere i fallimenti del mercato, ma di identificare imprese e industrie il cui sviluppo avrebbe potuto avere ricadute positive sull'intero settore economico. È tuttavia questo un approccio che spesso ha conosciuto controproducenti attività di *rent-seeking* (privilegi monopolistici) spinte da lobbying e una politica personalistica. Il terzo approccio viene definito neoclassico o di "fallimento del mercato" e, in un tentativo di sintesi, postula la semplice necessità dell'intervento statale a correggere i fallimenti del mercato e a garantire beni pubblici che il privato non può garantire spesso a causa di informazioni imperfette o esternalità

positive. Gli strumenti di azione di questo modello per sanare i *market failures* possono essere sia orizzontali (come l'istituzione di una rete di infrastrutture) o più selettive (come il già menzionato caso dell' *infant industry*, dove una neonata impresa ha bisogno di aiuti per trovare credito laddove i mercati finanziari non si addentrano a rischiare per via delle scarse possibilità di investimento (Mazzucato, 2018)). Un quarto approccio è quello della crescita endogena o "new growth theory" dove il focus è incentrato sull'investimento in ricerca e sviluppo, tecnologia, educazione per creare un sistema di accumulazione di conoscenza e ricadute positive. Le *policies* saranno quindi mirate all'investimento in capitale sia tangibile che intangibile (Sharp, 2001). L'ultimo approccio suggerito è quello sistemico che teorici come Perez e Primi (2009) chiamano SES perché include frammenti del pensiero Schumpeteriano, evolucionista e strutturalista. È un approccio che si concentra sull'intrinseca eterogeneità tra i settori e le attività produttive e dove è cruciale il ruolo della "knowledge" (conoscenza) e della tecnologia. Nella loro rivoluzionaria *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Nelson e Winter (1982) sottolinearono in questo senso il fondamentale ruolo di una politica industriale nello sviluppare istituzioni che promuovano una rete di collaborazione e di connessioni informali e formali tra pubblico e privato, dove conoscenza, regole e routines vengono scambiate nell'interesse generale. Le teorie SES definiscono così la politica industriale come gli strumenti di ogni genere (orizzontali, verticali, regolatori, interventisti) attraverso cui lo Stato promuove lo sviluppo di determinate attività economiche basandosi su priorità di sviluppo nazionale. È un approccio che tiene conto del contributo fondamentale

dell'economista austriaco Joseph Schumpeter (2010), che dimostrò chiaramente il nesso tra sviluppo e l'innovazione, tra la crescita e quella "distruzione creatrice" che il capitalismo comportava. Nelle teorie sistemiche lo Stato ricerca queste asimmetrie e rende possibili sviluppi e opportunità tecnologiche, tenendo conto delle differenze settoriali (Perez e Primi, 2009) e agendo in molteplici direzioni. È questo, come vedremo, l'approccio rilevante nel dibattito odierno. La complessità di un mondo scosso da tendenze politiche, sociali ed economiche centrifughe che analizzeremo nell'ultimo capitolo ha richiesto infatti un rapporto tra Stato e industria altrettanto complesso e flessibile, tanto più in un'ambiente come l'Unione Europea, dove l'eterogeneità è la regola e l'uniformità l'eccezione.

Il quadro generale

Abbiamo quindi fin qui introdotto il concetto di politica industriale, spesso elusivo e vittima di partigianerie politiche. Ne abbiamo dato una definizione ampia che comprenda tutte le alterazioni alla struttura produttiva di un'economia per disparati fini. Abbiamo visto poi come il concetto stesso nasca dal necessario connubio tra politica e industria del mondo moderno e come esso sia basato sull'inevitabilità di questo connubio. Approdiamo così a una situazione in cui non c'è più bisogno di chiedersi il *se* o il *perché* della politica industriale, ma soltanto il *come*. Il *modus operandi*, abbiamo notato, è variabile a seconda dei fini a cui i *decision makers* mirano tramite la politica industriale. Fini politici che non possono però non aderire anche alla realtà, al contesto, se la politica è quella sintesi tra convinzione astratta e realtà concreta che Weber definì nelle sue famose conferenze a Monaco di Baviera (Weber, 2018). Variando i fini e le modalità, naturalmente, variano

anche gli strumenti tra quelli più o meno diretti e tra verticali e orizzontali, come la classificazione di Labory (2006) ci ha ricordati. La tassonomia presentata da Warwick e qui sintetizzata è utile per capire queste evoluzioni, che tuttavia spesso si sovrappongono e sono da considerare quindi meramente come "idealtipi" weberiani (Weber, 1904), ovvero come strumenti euristici per la comprensione di una realtà decisamente più complessa. Per la nostra analisi, ci accontenteremo perciò di questa delimitazione generale della politica industriale per il suo target, i suoi obiettivi, le sue modalità e i suoi strumenti, consci della natura eterogenea di ognuna di queste caratteristiche. Un'ulteriore specificazione arriverà invece proprio dall'analisi del caso specifico che affronteremo nel prossimo capitolo, ovvero la Politica Industriale nell'Unione Europea. Vedremo che, per determinate ragioni, il nostro oggetto di studio possiede, all'interno del processo di integrazione europeo, un ruolo *sui generis* che inevitabilmente ne condiziona e, di conseguenza, ne restringe le caratteristiche finora affrontate in linea di massima.

CAP. 2: IL CASO EUROPEO

2.1 LA POLITICA INDUSTRIALE IN EUROPA

La politica industriale in Europa: considerazioni introduttive

Per applicare i concetti fin qui analizzati al caso europeo bisogna partire da una considerazione fondamentale. Se l'obiettivo di questa analisi in generale è focalizzarsi su un caso studio di politica industriale costruita a livello sovranazionale, lo studio della politica industriale europea deve tener conto del fatto, come sottolinea bene Pelkmans (2006), che essa viene condotta ad (almeno) due livelli: quello dell'Unione e quello degli Stati membri. Il complesso processo di integrazione europea ha frammentato il concetto di politica industriale secondo la nostra definizione ampia: politiche di concorrenza perseguite a livello UE incidono naturalmente sulla struttura produttiva del continente così come può farlo un progetto nazionale di ricerca e sviluppo o un progetto intergovernativo di coordinamento, spinto dall'iniziativa della Commissione Europea ma attuato dagli Stati Membri. Non è quindi possibile pensare una politica industriale come sola politica dell'Unione Europea. Al contrario, essa è definita proprio dall'interazione di più livelli, dove ognuno incontra limiti nello scontrarsi con un altro. Una visione di stampo "federalista" della politica industriale in Europa sarà quindi possibile solo nelle cosiddette competenze "esclusive" dell'Unione, ovvero dove questa sola detiene autorità di legiferare. Specularmente le iniziative di politica industriali statali come, per esempio, un sostegno ad un determinato settore si scontreranno e troveranno un limite nelle norme europee di competenza esclusiva. La politica industriale è quindi una materia che va studiata seguendo quel rapporto di complementarità reciproca che è caratteristico del

modello giurisdizionale europeo (Baratta, 2019). Questa complementarità in tema di politica industriale è codificata nei trattati: sebbene esistano infatti le competenze esclusive che influiscono sulla struttura produttiva del paese come la politica di concorrenza e sugli aiuti di Stato o la politica commerciale, le competenze dell'Unione Europea in materia di industria restano, come da articolo 6 del TFUE, di mero sostegno, ovvero quelle in cui "l'Unione può solamente sostenere, coordinare o completare l'azione dei paesi dell'UE". Queste azioni di sostegno vengono elencate in maniera specifica all'art. 173, dove si scrive che "l'Unione e gli Stati membri provvedono affinché siano assicurate le condizioni necessarie alla competitività dell'industria dell'Unione dello stesso trattato". Osserviamo quindi che la strategia industriale in Europa si espleta in un rapporto simbiotico e di collaborazione, dove Unione e Stati membri rispettano le rispettive prerogative "nell'ambito di un sistema di mercati aperti e concorrenziali". Questa collaborazione, continua l'articolo al paragrafo 1, è mirata: (1) ad accelerare l'adattamento dell'industria alle trasformazioni strutturali, (2) a promuovere un ambiente favorevole all'iniziativa ed allo sviluppo delle imprese di tutta l'Unione, segnatamente delle piccole e medie imprese, (3) a promuovere un ambiente favorevole alla cooperazione tra imprese, (4) a favorire un migliore sfruttamento del potenziale industriale delle politiche d'innovazione, di ricerca e di sviluppo tecnologico. (Tizzano, 2014). Le decisioni di politica industriale restano quindi agli Stati, ma essi devono sempre contenerle entro i limiti di coordinamento predisposti dall'Unione, soprattutto in funzione del corretto andamento del mercato unico. Dal canto suo, l'Unione può quindi "contribuire alla realizzazione degli obiettivi di cui

al paragrafo 1 attraverso politiche ed azioni da essa attuate ai sensi di altre disposizioni dei trattati”, restando ovvero nelle sue prerogative. Pertanto, una strategia industriale a livello europeo va pensata su più livelli, dove Unione e Stati membri lavorano simbioticamente. Il focus della nostra analisi è capire limiti e le possibilità di una politica industriale a livello UE, ovvero capire come le istituzioni europee possano adottare strategie industriali. Tuttavia, come abbiamo visto, studiare come la politica industriale possa essere pensata a livello europeo è un compito che impone di considerare il rapporto simbiotico UE-Stati membri su cui si essa si fonda. A tal fine, sarà quindi utile soffermarsi nell’analisi della struttura di quella particolare costruzione istituzionale che l’Unione Europea rappresenta. Successivamente nel capitolo, analizzeremo più nello specifico come il processo di integrazione europea, con le sue finalità di integrazione economica, abbia mutato il tessuto industriale del continente e, di conseguenza, il concetto stesso di politica industriale declinandolo su più livelli (Dhéret e Morosi, 2014). Nel dibattito pubblico, quando si parla di politica industriale a livello europeo, si solleva poi spesso l’attenzione sulla dicotomia concorrenza-politica industriale (es. Riela ISPI, 2019). Tuttavia, la nostra definizione ampia mira a trascendere questa opposizione che ricalca quella classica tra interventismo e libero mercato. Non intendiamo infatti come politiche industriali solo quelle che mirano a distorcere la concorrenza ma anche quelle che, per esempio, mirano a rafforzarla, sempre intervenendo sulla struttura produttiva dell’economia. È chiaro quindi che nell’analizzare i mutamenti la politica industriale a livello europeo noteremo semplicemente un cambio di paradigma o modalità, non un suo completo accantonamento. Quando oggi giorno

si parla infatti di “rinnovato interesse” nella politica industriale, si intende più specificatamente una tendenza all’interventismo, come per esempio cita l’Economist (2020). La politica industriale non è mai scomparsa nel continente, ha solo cambiato forma e modalità, oscillando da un lato tra un maggiore e un minore intervento nell’economia, e dall’altro tra una cessione maggiore o minore delle sovranità nazionali in merito. Vedremo infatti come l’obiettivo di creare un mercato unico (con altre finalità politiche ultime) si sia scontrato nel tempo con la volontà degli Stati di mantenere il controllo della propria “ricchezza delle nazioni” dando vita così a quella particolare frammentazione della politica industriale come la conosciamo oggi. Chiuderemo infine analizzando come questa frammentazione sia strutturata al momento in cui si scrive, focalizzandoci sullo spazio che la politica industriale ha trovato a livello dell’Unione Europea. Questo approccio ci consentirà, nel prossimo capitolo, di capire come appunto l’Unione Europea abbia reagito alle odierne tendenze sociali, politiche ed economiche. Queste le hanno imposto una rimodulazione del concetto e, di conseguenza, degli strumenti della politica industriale (CSIL et al., 2019).

Industria e politica nel processo di integrazione europea

L’Unione Europea che oggi conosciamo, a metà tra uno Stato sovrano vero e proprio e un’organizzazione internazionale, nasce sotto precise congiunture storiche e guidata da dei valori e una *mission* specifici (Baratta, 2019). Brevemente, il processo di integrazione europea nasce dalle ceneri del secondo conflitto mondiale. La guerra era nata nel continente, come del resto lo era quella precedente. Gli Stati europei sono stati in guerra per secoli con tregue brevi e spesso precarie. Colonialismi, guerre di religione, mire espansionistiche, stermini, conquiste e

divisioni hanno segnato la storia del continente. Del resto, l'Europa ha partorito il concetto di "Stato sovrano" come lo conosciamo oggi, con tutte le sue implicazioni non sempre positive. Esso è un concetto convenzionalmente nato con la pace di Vestfalia del 1648 (Mazzei, Marchetti e Petito, 2010) che, oltre a ridefinire il concetto di Stato come sovrano nel suo territorio, fece di conseguenza nascere un sistema di stati tra loro in competizione per perseguire i rispettivi interessi nazionali, in quella che chiamiamo comunemente "power politics" (Wight et al., 2002). Gli Stati Europei da quel momento divennero attori principali di una competizione quasi continua che per ultima sfociò drammaticamente nelle disastrose guerre mondiali. Dalla Seconda guerra mondiale in poi, nacque quindi tra le classi dirigenti l'idea di un futuro di pace per il continente a lungo martoriato. Era un'idea che doveva passare necessariamente per l'abbandono di questa politica di potere generatrice di sanguinosi conflitti e, soprattutto, per il contenimento della Germania, considerata colpevole ultima di entrambi i conflitti a causa delle sue mire espansionistiche. Del resto, fu questa anche una scelta obbligata dalla discesa in campo di nuove potenze che rivendicavano il ruolo di gestori ultimi del sistema internazionale: Stati Uniti e Unione Sovietica. All'anelito di pace e stabilità della classe dirigente europea vennero incontro gli interessi degli Stati Uniti, più che mai determinati a difendere la loro influenza sulla parte occidentale del continente dalla nuova minaccia bolscevica, come lo storico telegramma dell'ambasciatore americano a Mosca George Kennan dimostra (Mammarella e Cacace, 2013). Sulle linee della guerra fredda nacque quindi il progetto di integrazione europea che seguì una linea funzionalista, vittoriosa su quelle federaliste

e unioniste. Questa prevedeva un'integrazione graduale, settoriale e prevalentemente di natura economica e commerciale, nella convinzione che "dove fossero passate le merci non sarebbero passati i cannoni", affermazione attribuita al filosofo francese Bastiat. La nascita dell'Unione Europea è un processo complesso. Analizzarne le cause ultime tuttavia non è obiettivo di quest'analisi, per il quale si rimanda all'acceso dibattito tra volontarismo, determinismo e costruttivismo (Jones et al., 2012). Al contrario, ci soffermeremo qui all'analisi delle tappe del suo processo di integrazione focalizzandoci particolarmente sulle ripercussioni che esso ha avuto sul sistema produttivo europeo e il suo rapporto con la politica. Da quando infatti nel 1951 venne fondata la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, il processo funzionalista seguì nella sua integrazione economica e giuridica attraverso la creazione progressiva di un mercato unico che garantisse libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali (Barnard, 2016) e fu completato poi da un'unione monetaria. Naturalmente, il progressivo mutamento del mercato mutò profondamente il sistema industriale dei paesi europei, ponendo quest'ultimo di fronte a nuove sfide e condizioni e mutando radicalmente anche il suo rapporto con il potere politico. Analizzeremo di seguito come la costruzione di questo particolare assetto istituzionale abbia influito sull'industria europea e, di conseguenza, sulla politica industriale che, oltre a mutare al variare del sistema industriale, assume una sua particolarità a seconda della centralizzazione o meno in seno alle istituzioni europee del potere politico. Se quindi il concetto di politica industriale era già di per sé trasversale e mutevole, il complesso processo di integrazione europea, con lo stravolgimento dell'ambiente imprenditoriale e la frammentazione

del potere politico che esso ha comportato, lo ha reso un concetto ancora più sfumato.

Fasi della politica industriale in Europa

L'evoluzione del concetto di politica industriale in Europa si può immaginare come situato tra due assi perpendicolari che rappresentano rispettivamente l'intensità e il modo dell'intervento dei pubblici poteri nell'economia (secondo lo schema già rappresentato nel primo capitolo) e la frammentazione di questi poteri tra governi nazionali e sovranazionali. Gli assi si influenzano reciprocamente: non si può pensare la traslazione di alcune competenze in politica industriale dal livello nazionale a quello europeo come un processo distaccato rispetto alle tendenze più o meno interventiste e viceversa. Proveremo quindi in questa sezione a fornire un'analisi evolutiva di come il concetto di politica industriale nel continente sia mutato dal secondo dopoguerra in poi, soprattutto nel suo rapporto con il processo di integrazione europea. Se infatti il focus di questa analisi è lo spazio che la politica industriale può trovare a livello sovranazionale, pensare questo spazio è impossibile senza studiare "al negativo" la complementarità che ne permette l'esistenza. Non dobbiamo dimenticare che l'integrazione europea è proceduta per cessioni di sovranità e che quindi diventa politica industriale europea tutta quella che non è unicamente statale. Le fasi di questa evoluzione sono riassunte bene dallo studioso e già Presidente del Consiglio Giuliano Amato (2004) che imposta la narrazione del caso europeo come dialettica tra "politica della concorrenza" per costruire il mercato unico e "politica industriale" come politica nazionale di costruzione e difesa dell'industria nazionale. Il giurista identifica una prima fase di convivenza tra queste due politiche che comincia a mutare

a partire dagli anni Ottanta, dove sembra prevalere la politica della concorrenza parallelamente alle necessità di integrazione economica. Questa narrazione "a due fasi" è ripresa anche da Owen (2012) che, secondo la stessa suddivisione temporale di Amato, delinea una fase più interventista e settoriale e una più orizzontale. Il ruolo dell'Unione Europea nel suo rapporto con l'industria segue queste fasi mentre prosegue l'integrazione economica. Tuttavia, Owen e altri autori come Dhéret e Morosi (2014) riconoscono l'esistenza di una terza fase, più o meno coincidente con quella sistemica delineata nel capitolo precedente e rispondente ai cambiamenti degli ultimi decenni. È in questa fase che si colloca l'attuale tendenza politico industriale dell'Unione Europea, e verrà pertanto analizzata più specificatamente nel prossimo capitolo. Provvederemo ora a stilare una breve storia degli atteggiamenti politico-industriali in Europa dal dopoguerra in poi.

Come abbiamo visto, nell'immediato dopoguerra era impellente la necessità di ricostruzione e l'approccio politico industriale della CECA, nonostante comportasse di una rilevante cessione di sovranità, era notevolmente interventista: essa era stata pensata per controllare e commercializzare la produzione di carbone e acciaio di Francia e Germania (Mammarella e Cacace, 2013) e poi estesa a Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo e Italia. La Comunità affidava il controllo di prezzi, importazioni, esportazioni e produzione di tutti i settori nazionali di carbone e acciaio ad un'Alta autorità con compiti simili all'odierna Commissione Europea: proteggere gli interessi della comunità (Baldwin, 2019) e controllare e pianificare produzione e investimento in quei settori (Ambroziak, 2017). In questo contesto fu importante il ruolo degli Stati Uniti, il cui interesse per un'Europa coesa che

fungesse da contenimento per la minaccia bolscevica è già stato menzionato. Gran parte di questi "aiuti" allo sviluppo delle industrie di carbone, acciaio e successivamente molti altri settori venne infatti dal Piano Marshall (Owen, 2012), massiccio programma di oltreoceano di aiuti per la ricostruzione del continente (Hobsbawm, 1994). Nel 1957, il progetto continuò con i Trattati di Roma, che istituirono la Comunità Economica Europea e la Comunità Europea dell'Energia Atomica (Euratom). La comunità istituiva formalmente un'unione doganale tra gli Stati Membri, adottando una tariffa comune per le importazioni da Stati terzi e poneva le basi per la liberalizzazione del movimento di lavoratori, servizi e capitali (Baldwin, 2019). Tuttavia, sebbene in questi trattati non fosse menzionata alcuna politica industriale e dietro l'idea della creazione di un mercato comune fosse implicita la necessità di una certa "liberalizzazione", i trattati contenevano numerose deroghe che consentivano spazi di manovra ampi alle politiche degli Stati Membri (Jones et al., 2012). Come sottolinea Owen (2012), nei primi anni del dopoguerra i governi nazionali, con l'eccezione della CECA, mantennero un controllo molto ampio sulla loro industria. Quindi, in quegli anni molti poteri rimasero in mano agli Stati e le politiche rimasero generalmente interventiste, imponendo tariffe e quote per proteggere le industrie domestiche (Dhéret e Morosi, 2014), in un classico approccio *infant industry* già da noi trattato. Tuttavia, Owen (2012) sottolinea anche l'esistenza di alcune differenze di metodo: Francia e Regno Unito tenevano una linea molto interventista, probabilmente per la loro *legacy* di potenze imperiali, mentre la Germania postnazista seguì i principi dell'ordoliberalismo della Scuola di Friburgo, che postulava l'assoluta necessità di un mercato libero e competitivo e di una

bassa inflazione, mentre il governo si doveva impegnare a garantire questa effettiva concorrenza, garantendole condizioni sociali e ideologiche che ne consentono il funzionamento (Bonefeld, 2012). I primi passi verso un coordinamento sovranazionale della politica industriale arrivarono a partire dagli anni Settanta, quando l'obiettivo di raggiungere il livello di produzione e l'avanzamento tecnologico statunitense spinse i governi europei ad unire le forze (Dhéret e Morosi, 2014). Questa tendenza fu ampiamente manifestata dall'impulso del commissario Colonna di Peliano nel memorandum della Commissione del 1970 che, oltre a prevedere cofinanziamenti per progetti collaborativi per la ricerca e sviluppo (come il progetto COST, European Cooperation in the Field of Scientific and Technical Research), suggeriva la creazione di "imprese Europee" (Owen, 2012). La volontà di collaborazione fu poi rafforzata dalle crisi economiche di quegli anni (in particolare quelle del 1973 e del 1979 e le conseguenti recessioni che esse causarono), il cui impatto violento ridusse molte imprese del continente, in particolare quelle del settore chimico e dell'acciaio, a fronteggiare severi problemi di eccesso di offerta causata da una produzione ipertrofica negli anni precedenti (Owen, 2012). Se l'acciaio infatti era un settore su cui la Commissione aveva notevoli poteri di supervisione, numerosi settori in crisi spinsero gli Stati a cercare l'appoggio della Commissione. Uno spiraglio di luce per il progetto quando la crisi cominciò a dipanarsi e la crescita riprese. Se osserviamo quindi un progressivo trasferimento di alcuni poteri della politica industriale in mano alle istituzioni europee, questa transizione viene accompagnata da un mutamento nei paradigmi filosofico-economici che propendevano ora verso una maggiore liberalizzazione. Furono due mutamenti che sembrano andare di

pari passo: la necessità di abbattere le barriere per la creazione di un mercato unico secondo la logica funzionalista comunitaria comportava necessariamente una liberalizzazione che andava guidata da una stretta regolamentazione. È in questo contesto che va letta la redazione dell'Atto Unico Europeo del 1987, che simboleggiò un ulteriore passo in avanti nel completamento del mercato unico, abbattendo le restanti barriere non quantitative (standard, regolazioni etc.) che ostacolavano la libera circolazione di merci e favorendo l'estensione della libertà anche a servizi, persone e capitali. Dagli anni Ottanta incominciò una vera e propria ristrutturazione del tessuto industriale europeo. L'atteggiamento verso il mercato della classe politica europea seguì la tendenza globale alla liberalizzazione e alla privatizzazione e si attuò concretamente il modello di mercato unico previsto dai Trattati di Roma, di matrice nettamente ordoliberal, come ricorda Mesini su "Limes" (2018). Il completamento del mercato unico tramite l'Atto Unico Europeo comportò infatti una stretta sulle politiche di concorrenza necessarie per il suo funzionamento. Per evidenziare il notevole impulso della globale propensione al neoliberalismo di quegli anni, basti poi pensare al notevole impulso derivante dal governo britannico per l'attuazione dell'Atto Unico Europeo, descritto da Gillingham (2003) come "la creatura di Mrs. Thatcher". In linea con questa tendenza, la politica industriale cominciò a cedere passo al coordinamento europeo nei limiti in cui questo serviva a garantire il funzionamento del mercato unico. Per capire il processo di trasformazione che il tessuto industriale europeo ha incontrato, ci basti una breve spiegazione come quella che Baldwin (2019) fornisce nel suo "Economics of European integration". Gli effetti dell'unificazione del mercato europeo

sulle imprese sono gli stessi che si avrebbero con un normale mercato di libero scambio. In breve, l'obiettivo è avvicinarsi il più possibile alla concorrenza perfetta che i modelli di microeconomia internazionale presentano. Se l'imposizione di tariffe era un modo per stimolare la produzione nazionale, il loro abbattimento avrebbe spostato le possibilità di aumentare la competitività delle aziende nazionali nella capacità di manovrare la produttività e di produrre a costi minori (alterando per esempio i salari) (Baldwin, 2019). L'obiettivo dell'integrazione è rendere più facile per le imprese europee basarsi su catene di produzione transnazionale, garantendo all'intero sistema un vantaggio in termini di prezzi più bassi, aumenti di qualità e quindi di competitività. In particolare, la liberalizzazione e l'ampliamento del mercato mira a causare una "deframmentazione" dei mercati preesistenti. In una situazione di alta frammentazione a causa delle barriere al commercio, infatti, le imprese possedevano un ruolo dominante nei mercati nazionali e, tuttavia, un ruolo marginale nel mercato europeo. Questa situazione avrebbe comportato un gran numero di aziende di piccole dimensioni che avrebbero compensato con alti prezzi le prestazioni inefficienti. L'alta integrazione economica avrebbe infatti messo le imprese davanti a una competitività maggiore, costringendole ad abbassare i prezzi. Riducendosi i profitti si sarebbe poi ridotto anche il numero delle imprese. Il tessuto ne è così risultato rivoluzionato in una situazione costituita da un numero minore di imprese più grandi ma più efficienti e quasi perfettamente concorrenti. Non è compito di questo lavoro giudicare se gli obiettivi di efficienza previsti dall'integrazione economica siano riusciti. Certamente, la pressione competitiva causata da un mercato più ampio ci fu

(Owen,2012) e davanti alle inevitabili conseguenze sociali (Baldwin, 2019) che questa trasformazione può comportare, gli Stati hanno spesso ricorso a sussidi per le imprese nazionali. L'efficienza del mercato integrato andava quindi garantita, ed è in questo contesto che nasce l'esigenza di regolamentare la concorrenza e gli aiuti di Stato. Ci appare chiaro ora come le attitudini di politica industriale in Europa abbiano seguito quindi l'evoluzione del mercato unico e delle necessità di regolamentarlo. La tendenza liberalizzatrice proseguì anche dopo il crollo del muro di Berlino e del blocco sovietico pochi anni dopo. In quel periodo, sulla linea di teorici come Fukuyama (1992) che postulavano la fine della storia con la conseguente vittoria eterna del liberalismo occidentale diedero ulteriore forza a chi sosteneva la necessità di una liberalizzazione e di un controllo solo orizzontale dell'industria Europea, in modo da "garantire la massimizzazione della sua produttività e della sua competitività", come si legge in un rapporto della Commissione del 1992. I richiami a maggiore flessibilità proseguirono anche nelle trattative che portarono al Trattato di Lisbona (Owen,2012): innovazione e investimento in ricerca e sviluppo erano infatti da inquadrare in un contesto di flessibilità di mercato del lavoro. Da allora le riforme che segnarono le tappe del processo di integrazione (i Trattati di Amsterdam, Nizza e Lisbona) non portarono alcuna grande novità in materia di integrazione economica, tralasciato qualche embrionale tentativo di regolazione fiscale per garantire la stabilità dell'unione monetaria. Di maggior rilevanza per il tessuto economico europeo furono certamente le crisi finanziarie e dell'economia reale che si susseguirono dal 2008 in poi e che colpirono l'Europa duramente. Da allora, il dibattito accademico sembra essere

concorde nel riconoscere l'avvento di un rinnovato interesse verso la politica industriale. Come ricorda ancora Owen (2012), la severa recessione spinse i governi ad impegnarsi attivamente per rafforzare le loro industrie. La politica industriale divenne nel Marzo 2010 un pilastro della strategia Europa 2020. Inoltre, molti altri fattori come la crescente deindustrializzazione che lasciava indietro l'Europa tra il progresso tecnologico americano e la delocalizzazione verso paesi con basso costo del lavoro (CSIL et al, 2019), sembrano aver spinto sia i governi nazionali sia l'Unione Europea a ripensare un approccio più pragmatico e integrato alla politica industriale del continente. È un approccio questo che si può definire misto, mirante a riconoscere le specificità settoriali all'interno di interventi orizzontali e riscontrabile nelle comunicazioni della Commissione per la politica industriale del 2011, 2012 e del 2014(a). Nel prossimo capitolo osserveremo più nello specifico quali sono le tendenze geopolitiche, economiche e sociali degli ultimi anni e come queste abbiano portato la politica industriale nuovamente in primo piano. Per ora, cercheremo di fornire una valutazione empirica della particolare frammentazione della politica industriale in Europa, provando a delineare quali siano i limiti e le possibilità di una politica industriale a livello europeo.

2.2 UNA POLITICA INDUSTRIALE A LIVELLO EUROPEO?

Pensare la politica industriale a livello europeo

Oggi, il ruolo giocato dalla politica industriale ad un livello UE è generalmente considerato quello di "promuovere condizioni strutturali per lo sviluppo imprenditoriale e l'innovazione, per rendere l'UE un ambiente attraente per investimento, prendendo in considerazione il fatto che la maggior parte delle imprese sono Piccole e Medie" (CSIL et al., 2019). Abbiamo visto come

questa situazione sia il prodotto di molte ridefinizioni nella storia del processo di integrazione europea. Iniziò tutto con il progetto settoriale della CECA. In seguito, ci furono i Trattati di Roma dove, nonostante non fosse menzionata alcuna iniziativa industriale comune e si fosse stabilita la necessità di proseguire verso una libera concorrenza, fu lasciato ancora spazio libero lasciato agli Stati. La politica industriale ricomparve a livello Europeo negli anni Settanta davanti alle complicazioni economiche di quegli anni. Da lì il ruolo di politica industriale dell'Unione Europea fu funzionale al corretto funzionamento del mercato unico, segnato da misure orizzontali. Dagli anni Duemila era poi latente un approccio che si manifestò in pienezza dopo le crisi economiche, ovvero quello sistemico che abbiamo già incontrato con Warwick (2013). Osservare lo stato dell'arte ad oggi della politica industriale a livello europeo ci consentirà, nel prossimo capitolo, di analizzare un preciso caso di studio.

Un'analisi empirica: la politica industriale nell'Unione Europea

Alla luce delle considerazioni teoriche fin qui affrontate, è utile chiedersi quindi come si espletò la politica industriale in Europa, divisa tra le varie competenze. A tal proposito è adatto lo schema di Pelkmans (2006) alla Tabella 3. Osserviamo come l'autore distingue tra i poteri nelle mani delle Istituzioni Europee, quelli lasciati agli Stati e quelli condivisi. È uno schema simile a quello che abbiamo visto in Labory (2006) alla Tabella 1. L'autore, infatti, divide innanzitutto tra politiche industriali (al centro) e politiche che, pur non essendo mirate alla modifica dell'ambiente produttivo europeo, inevitabilmente lo alterano. La politica industriale viene poi divisa tra approcci "strutturali", "orizzontali" e "settoriali" a cui si sovrappone la suddivisione verticale tra UE e Stati membri. Vediamo infatti

le competenze esclusive dell'Unione Europea, elencate nell'art.3 del TFUE. Ognuna di queste può infatti servire a fini di politica industriale. Osserviamo quindi che l'Unione Europea può agire in svariati modi, a seconda delle sue competenze, per alterare la struttura produttiva. È utile poi cercare di classificare quindi quali siano gli strumenti attraverso cui l'Unione può espletare la politica industriale a livello sovranazionale. A tal proposito, è utile il lavoro redatto dal Dipartimento di analisi per le

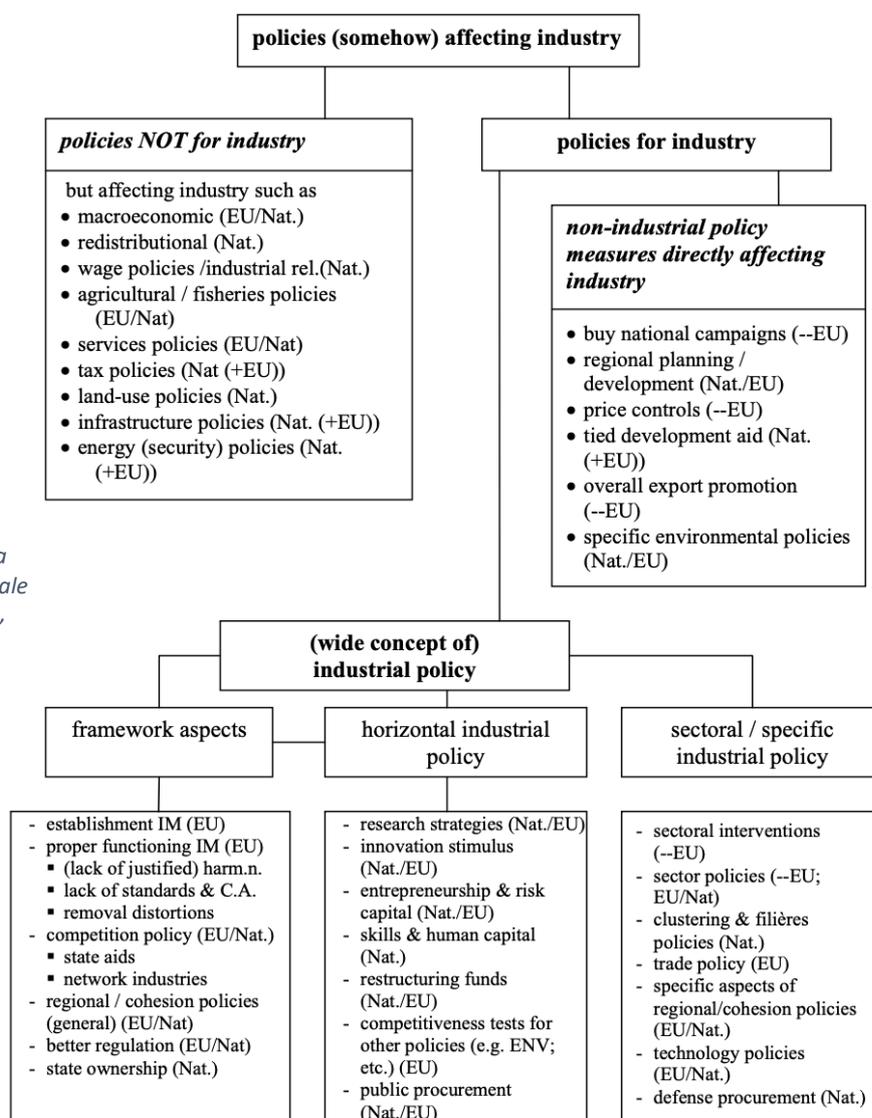


Tabella 3: Mappatura della politica industriale in Europa. (Pelkmans, 2006)

Notes:

- | | | | |
|---------|-------------------------|-----------|---|
| EU | → EU powers | Nat./ EU | → shared powers, mainly national |
| EU/Nat. | → shared powers | Nat (+EU) | → national, & EU constraints or marg. inputs |
| Nat. | → Member States' powers | EU | → little nat'l. leeway, strict EU constraints |

Politiche economiche e scientifiche del Parlamento Europeo (2015), che fornisce un dettagliato inventario delle differenti iniziative a livello europeo che contribuiscono ad una politica industriale europea. Il rapporto discerne politiche e programmi per cui è previsto un finanziamento diretto dall'Unione dalle iniziative puramente normative e di coordinamento. Per quanto riguarda le iniziative che comportano spesa, gli autori hanno osservato come per il Budget 2014-2020 l'Europa si sia impegnata ad investire fino a 513 dei 960 miliardi previsti in progetti affini alla politica industriale. Sono tutti progetti che si collocano nella strategia Europa 2020, la strategia dell'Unione per la crescita e la ripresa dopo la crisi finanziaria (Commissione Europea, 2010). I progetti inerenti alla politica industriale, secondo gli autori, coprono infatti circa il 74% del budget stanziato per "Competitività per crescita e occupazione", l'interessa del budget per la Politica di Coesione e il 25% del budget per la crescita sostenibile. Tra i suddetti programmi considerati rilevanti per la politica industriale, prevalentemente di natura orizzontale e strutturale, sono degni di menzione il programma Orizzonte 2020 (Horizon 2020), strumento finanziario per progetti "finalizzati a supportare ricerca, innovazione e sviluppo tecnologico" (Commissione Europea, 2014), il CEF (Connecting Europe Facility), strumento finanziario diretto a migliorare reti europee nei settori di trasporti, energia e telecomunicazioni (Commissione Europea, 2018a) e il programma COSME, mirato a migliorare competitività per crescita e occupazione in Europa (Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea, 2013) . Menzione a parte merita la politica di coesione, da sempre pilastro e principale politica di investimento dell'Unione Europea (Kołodziejcki, 2020). È una

“politica mirata a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo nelle regioni sostenendo la crescita economica, la creazione di posti di lavoro, la competitività delle imprese, lo sviluppo sostenibile e la protezione dell’ambiente”. Viene attuata attraverso alcuni fondi chiamati strutturali e di investimento, molto rilevanti dal punto di vista della politica industriale (Landesmann e Strölinger, 2020) mirando esse a favorire la transizione industriale a livello regionale. Per quanto riguarda poi le iniziative non comportanti spese ma miranti a costruire un ambiente favorevole per l’industria europea attraverso la normativa, gli autori indicano la politica per la concorrenza, regolata tra gli articoli 101 e 109 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea. Per un breve resoconto delle norme, è utile la descrizione fornita da Barnard (2016). Le norme europee per la concorrenza, infatti, proibiscono: accordi tra imprese che distorcono la concorrenza nel mercato unico, abusi di posizione dominante di un entità e aiuti di Stato distorsivi mentre prevengono anche fusioni e acquisizioni con effetti snaturanti. Sono questi settori dove l’Unione ha competenza esclusiva di legiferare per definire i casi che ostacolano il raggiungimento della concorrenza ideale nel mercato unico. Non possono poi essere rilasciate proprio quelle misure mirate a garantire il corretto funzionamento del mercato unico integrando abbattendo le barriere materiali o immateriali e volontarie o meno ancora presenti e ostacolanti le libere circolazioni. Altre fondamentali politiche regolatrici sono quelle pensate per migliorare l’ambiente imprenditoriale come lo Small Business Act che ha l’obiettivo di ottenere le migliori condizioni strutturali possibili attraverso, per esempio, la semplificazione della normativa o il miglioramento della stessa (Commissione Europea, 2008). Simili

sono le norme che proteggono i diritti di proprietà intellettuali oppure, per esempio, la politica energetica con gli standard che essa impone. Gli autori concludono poi menzionando un'altra politica rilevante a fini industriali come la politica commerciale, dove dazi o altre misure proteggono l'ambiente industriale europeo da distorsioni del commercio internazionale mentre trattati di libero scambio con Stati terzi garantiscono sbocchi alle imprese europee. Il prossimo budget 2021-2027, al momento in cui si scrive ancora in dibattito tra Commissione e Stati Membri e condizionato dall'attuale crisi da pandemia di coronavirus, sembra, dalle proposte avanzate dalla Commissione, cambiare poco per quanto riguarda le misure concrete. In ogni caso, fine della nostra analisi non è quella di analizzare le *policy* concrete di politica industriale a livello europeo (nonostante esse svolgano la funzione fondamentale di esempio), quanto di cogliere i mutamenti strutturali che trascendono la particolarità delle misure attuate. L'analisi fatta in questa sezione, infatti, serviva più a fornire un quadro empirico di come la politica industriale si attua a livello europeo. Tuttavia, come abbiamo visto con l'approccio storico, le modalità e le *policy* concrete cambiano se muta la strategia, ovvero lo *status quo* dei rapporti tra Stati Membri e Istituzioni Europee e le necessità dell'industria. Già nell'analizzare le misure contenute nel budget 2014-2020 intravediamo l'approccio sistemico e misto già menzionato in precedenza. Nel prossimo capitolo osserveremo come si sia arrivati a questa configurazione cercando di reagire alle pressioni politiche, sociali ed economiche dirette al tessuto industriale europeo.

Lo spazio della politica industriale nell'Unione Europea

Riassumendo, abbiamo visto quale sia lo spazio in cui si può parlare di politica industriale europea. L'Unione ha potere di mero coordinamento per quanto riguarda l'industria in generale ma ha ampi poteri, esclusivi, per alcune materie fondamentali nella regolazione della concorrenza all'interno del mercato unico come la politica antitrust e la politica commerciale. Queste norme pongono numerosi paletti all'attività di politica industriale degli Stati membri che resta quindi costretta in queste delimitazioni. Nonostante poi gli Stati membri trattengano ampi spazi di manovra, l'Unione, tramite il suo organo esecutivo che è la Commissione Europea interviene spesso per coordinare l'azione degli Stati membri non solo in funzione della regolazione della concorrenza, ma soprattutto in momenti in cui è percepita la necessità di una maggiore interdipendenza, come negli anni in cui si scrive. Abbiamo visto come sia mutato il concetto di politica industriale dal dopoguerra in poi e come si possa pensare una politica industriale a livello europeo. Nel prossimo capitolo osserveremo che alcune tendenze economiche, sociali e politiche hanno spinto la politica industriale europea verso quell'approccio sistemico a cui abbiamo accennato. Il ruolo dell'Unione Europea sembra infatti scivolare oltre il compito di "sorvegliante" delle regole di libero mercato in matrice ordoliberalista. L'accentramento dei poteri necessario per questo ruolo sembra quindi potersi allentare davanti alle moderne spinte che paiono richiedere una sorta di guida del processo industriale da parte dei governi. Per la ripartizione delle competenze che abbiamo visto, questo è difficile possa accadere a livello completamente se non appunto "in negativo", ovvero nella misura in cui le regole stringenti sulla concorrenza possano venire allentate. Compito del prossimo capitolo è cercare di capire

quale bilanciamento si è cercato di trovare tra le apparenti richieste di maggiore "interventismo" e la necessità di mantenere un mercato unico funzionante, da sempre *ratio* del processo di integrazione europea. Vedremo che l'Unione sembra aver optato per una strategia "sistemica" che le consenta di mirare all'organizzazione di cui l'industria europea sembra necessitare senza mettere in discussione la libertà di circolazione di beni, persone, servizi e capitali. Si è deciso infatti di non descrivere le caratteristiche di questo nuovo approccio in questo capitolo, il cui obiettivo era riflettere sugli spazi, i limiti e le possibilità della politica industriale nel complesso processo di integrazione europea. Chi scrive ha considerato più opportuno focalizzarsi sullo stato dell'arte della politica industriale contestualizzandolo nel contesto in cui si è formato e fornendo un esempio, un caso di studio che aiutasse a comprendere la direzione di questo presunto cambiamento.

CAP. 3: LA SITUAZIONE ODIERNA E LE RISPOSTE EUROPEE: IL SETTORE DELLE BATTERIE, VALORE STRATEGICO ED ECONOMICO

Al momento in cui si scrive, sono in atto trasformazioni sociali, politiche ed economiche che hanno rivoluzionato il dibattito intorno al concetto di politica industriale in generale, facendo richiamare a grande voce tra gli studiosi (Tomlinson et al., 2019) la necessità di un maggiore dirigismo industriale da parte dei poteri pubblici. Il vento del cambiamento sembra farsi sentire in misura ancora maggiore a livello europeo, dove abbiamo già avuto modo di osservare la complessità e la frammentazione del concetto stesso. In questo capitolo, ci occuperemo di elencare queste tendenze e sfide globali, concentrandosi prevalentemente sulle minacce e, di conseguenza, sulle opportunità che esse pongono all'industria e alla politica industriale del continente. Alle tendenze, inoltre, si aggiunge al momento in cui si scrive una pandemia dal nuovo coronavirus SARS-CoV-2 che, oltre ad aver comportato drammatiche conseguenze sanitarie con un numero di decessi superiore a centomila in tutta Europa (ECDC, 2020) e a presagire conseguenze economiche senza precedenti dal dopoguerra (Fitch, 2020), sembra accelerare le tendenze politico-economiche già in atto, come sottolineano Belladonna e Gili (2020). Nella seconda parte del capitolo, analizzeremo come l'Unione Europea abbia provato e stia provando ad affrontare queste tendenze nelle sue strategie industriali. Osserveremo che si sta concretizzando un approccio alla politica industriale dove al neutralismo improntato sul *laissez faire* con una Commissione Europea guardiana della libera concorrenza in libero mercato in atto da qualche decina di anni sembra essersi sostituito un metodo che tenga conto anche delle specificità settoriali e territoriali,

dove la Commissione si impegna attivamente in un ruolo di maggiore coordinamento sistemico. Un esempio di questo approccio è il *focus* sulle catene del valore strategiche europee, aree industriali di notevole rilevanza strategico-programmatica per l'Unione, di cui verrà presentato l'esempio del settore delle batterie, fondamentale per gli obiettivi di digitalizzazione e sostenibilità.

3.1 IL NUOVO RUOLO DELLA POLITICA INDUSTRIALE: SFIDE PER IL MONDO E PER L'EUROPA

In un articolo del 2010, l'importante rivista britannica "The Economist" riportò in auge un dibattito già latente tra gli accademici negli ultimi anni ma ancora sconosciuto al pubblico dissesato dalla crisi economica. L'autore osservava una globale tendenza a un maggiore interventismo nell'economia (n.d.r. quello a cui, come abbiamo visto si riduce normalmente il concetto di "politica industriale"). Non erano congetture, un maggiore interventismo sembra essere presente nel nuovo millennio al di fuori della retorica politica, come dimostra Warwick (2013) elencando alcuni esempi di politiche di Paesi di tutto il mondo. Questa sentita necessità di un maggiore coordinamento Statale sembra essere scaturita da varie cause che rispondono a tendenze politiche, tecnologiche e sociali che negli ultimi anni hanno avuto un impatto considerevole sulle strutture economiche nazionali. In questa parte del capitolo analizzeremo brevemente queste tendenze, focalizzandoci in particolare sull'impatto che esse hanno avuto in Europa, per ritornare poi rapidamente alle declinazioni di politica industriale che ne sono risultate. A tal proposito è utile la distinzione attuata dall'Osservatorio Europeo sui Cluster e il Cambiamento Industriale (2019) che indica tre categorie di "megatrend" (tecnologici, socio-politici e

ambientali) che da tempo influiscono e stanno ancora influenzando l'industria Europea. Vedremo poi nel capitolo come la crisi del 2008 e l'attuale crisi derivante dalla pandemia da Covid-19 rispettivamente abbiano accelerato e accelereranno questi cambiamenti industriali già in atto.

Trasformazioni tecnologiche

Negli ultimi anni, numerosi fenomeni e mutamenti tecnologici hanno profondamente trasformato il concetto di industria ponendola davanti a nuove sfide e possibilità. Prima di tutto, la crescente deindustrializzazione ha fatto calare notevolmente la quota di manifattura nei PIL dei Paesi OCSE, facendo scivolare gran parte del valore aggiunto nel settore dei servizi e negli stadi "intangibili" della produzione come la ricerca e lo sviluppo oppure il marketing (Pilat et al., 2006). Viviamo adesso in quella che Bell (1973) chiamava società post-industriale, dove i precedenti schemi di produzione e consumo di massa vengono rimpiazzati da una produzione flessibile e più sensibile a cambiamenti intangibili e a un consumo molto più "personalizzato" (Jessop, 1993). Il processo di deindustrializzazione è naturalmente speculare al crescente grado di digitalizzazione. Processi come l'automazione e la robotica e, più recentemente, la diffusione dei cosiddetti "Big Data" e dell'Intelligenza Artificiale hanno notevolmente mutato l'organizzazione d'impresa che deve adattarsi sia ai nuovi mercati, ai mutamenti nel mercato del lavoro, alla nuova domanda di servizi e alla riorganizzazione delle catene del valore (EOCIC, 2019). Questo mutamento della struttura economica comporta una ricerca di altre fonti di crescita al posto della produttività che la manifattura garantiva. Queste sono da ritrovare in nuovi settori intangibili

come la Ricerca e lo sviluppo o in nuovi mercati fatti da nuove domande come quella di un'economia sostenibile (Warwick, 2013).

Trasformazioni socio-politiche

Tra le trasformazioni che la società ha attraversato, vale la pena sottolineare il mutato ruolo della globalizzazione dal punto di vista politico-economico. La grande espansione della globalizzazione iniziata a metà anni'80 sotto il credo della deregolamentazione sembra aver infatti incontrato una battuta d'arresto accentuato in particolar modo a partire dalla crisi finanziaria del 2008 (Bianchi e Labory, 2010). In particolare, il mondo globalizzato appare sempre meno piatto e più come una "macchina di conflitti" (Aresu, 2020). È una situazione che si manifesta principalmente nell'esempio del cosiddetto "decoupling" sinostatunitense, dove le due maggiori potenze mondiali si rendono progressivamente meno dipendenti una dell'altra e si dirigono verso politiche protezionistiche o anticompetitive (Maronta, 2019). Se poi il ruolo statunitense è, come abbiamo visto, da sempre importante nel plasmare gli atteggiamenti politico-industriali dell'Europa, il fenomeno cinese è una novità di notevole peso. Come sottolineano anche Aiginger e Rodrik (2020), infatti, l'industrializzazione *export-oriented*, l'impressionante settore manifatturiero e il sostegno del Partito Comunista Cinese (Aresu, 2020) sono tutti fattori che spingono a un maggiore dirigismo statale non solo nel rivale americano, preoccupato per le implicazioni strategiche della crescente offensiva economica e tecnologica cinese, ma anche in Europa, dove da qualche anno si osserva la richiesta, trainata da Francia e Germania (BMW e MEF, 2019), di una politica industriale più "attivista" a livello Europeo per fronteggiare le offensive cinesi alla sovranità industriale degli Stati Europei. È un

mondo geopoliticamente più competitivo le cui sfide emergono in maniera chiara anche della Strategia industriale per l'Europa promulgata dalla Commissione a Marzo 2020(a): "competizione globale, protezionismo, distorsioni del mercato, tensioni commerciali e sfide alla governance globale" sono tutte prove che il mercato unico europeo deve affrontare. Un altro fattore sociale da non sottovalutare è poi la questione demografica: gli Stati OCSE vanno incontro da anni ad un progressivo processo di invecchiamento della popolazione, con tutte le conseguenze sociali e politiche che questo può comportare (Golini e Lo Prete, 2019).

Trasformazioni ambientali

L'annoso avvertimento della comunità scientifica sulla necessità di un intervento imminente per fronteggiare i rischi del cambiamento climatico ha assunto negli ultimi anni una rilevanza preminente nel dibattito politico, tanto da non poter più essere ignorata. La necessità di garantire uno sviluppo sostenibile in grado di assicurare "il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri" (ONU, 1987), implica una trasformazione dei processi di produzione, la nascita di nuovi mercati con conseguente domanda e lo sviluppo di catene del valore "più corte e circolari" (EOCIC,2019). Ottenere una transizione ecologica significa sottoporre in un modo o nell'altro la produzione ad un approccio regolatore spesso conflittuale con le esigenze aziendali. Autori come Rodrik (2014) hanno sottolineato le potenzialità di una politica industriale "verde" e l'Unione Europea può giocare un ruolo fondamentale in questo senso, assumendo un ruolo di leader della transizione verde (Dröge e Rattani, 2018).

Le crisi acceleratrici

Queste tendenze già latenti si sono intensificate a partire dalla crisi finanziaria (CSIL et al., 2019) e, probabilmente in misura anche maggiore, saranno accelerate dall'attuale crisi da pandemia di coronavirus. Che alle crisi si risponda con un maggiore interventismo governativo per rilanciare l'economia è normale, ma, come sottolineano Bianchi e Labory (2010), questo non significa che l'interventismo rimanga. Al contrario, continuano gli autori, la crisi del 2008 è risultata in un'intensificazione delle sfide soprammenzionate già presenti da decenni e che sembrano spingere la politica industriale verso un approccio simbiotico. Anche la crisi da pandemia di coronavirus attuale sembra accelerare fenomeni già in atto che impongono nuovi equilibri tra Stato e mercato come la ristrutturazione delle catene globali del valore o una maggiore concentrazione tra imprese. È interessante ai fini della nostra analisi constatare che la crisi accentui ancora il dibattito sulla necessità o meno di un maggiore coordinamento industriale a livello dell'Unione Europea. Nell'Unione colpita dal Covid-19, infatti, la necessità di rispondere alla crisi sembra aver portato facilmente alla filosofia dell' "ognuno per sé", dove gli stati cercano di proteggere ancor maggiormente le loro imprese e spingono la Commissione Europea ad alleggerire il framework sugli aiuti di Stato (Belladonna e Gili, 2020). In sostanza, la crisi attuale ha accelerato ancora di più le tendenze interventiste che aleggiavano già da tempo in Europa di fronte alle tendenze sopra descritte. Ancora una volta resta quindi da vedere come queste richieste di dirigismo verranno accolte in raccordo con il principio della concorrenza.

Ritorno dello Stato nell'Economia?

Davanti a tutte queste sfide, il dibattito sembra concordare su un evidente ritorno della *longa manus* pubblica nel capitalismo privato. La presenza statale sembra infatti necessaria a entrambe le parti: per le imprese, significa contare sull'aiuto dei governi per non annegare davanti alle nuove sfide e ritrovare competitività; per i governi, significa avere maggior controllo sulla "ricchezza delle nazioni" in un mondo sempre più competitivo e dove la scomparsa dell'interesse nazionali sembra essere tutt'altro che avvenuta. Le nuove tendenze di politica industriale, nonostante le divergenze interne, sembrano convergere sulla convinzione che un approccio meramente orizzontale alla politica industriale sia "inadeguato se non impossibile" (Landesmann e Stöllinger, 2020). Ovviamente, è difficile prevedere il futuro e il mutato contesto sociale ci impedisce di pensare un ritorno all'interventismo classico. Tuttavia, come sottolineano Aiginger e Rodrik (2020), appare chiaro che la politica industriale del ventunesimo secolo: non può più guardare soltanto alla manifattura ma deve guardare alle attività moderne, si dovrà basare su una collaborazione tra pubblico e privato sui temi della produttività e obiettivi di interesse nazionale (strategico o sociale), non può più essere una politica isolata ma coordinata con altre politiche di crescita (anche a livello regionale) e dovrà tenere conto dei cambiamenti tecnologici e ambientali. Anche autori come Bianchi e Labory (2010) sostengono che i modelli di politica industriale, soprattutto dopo la crisi economico-finanziaria, sembrano procedere verso un "approccio pragmatico" a metà tra gli idealtipi di interventismo e liberismo. Le sfide che abbiamo analizzato sono soprattutto rilevanti per l'Europa, richiamandola a un ripensamento del suo atteggiamento politico-industriale. Infatti,

come abbiamo potuto notare, oltre alle sfide "globali" che impongono un cambiamento a tutti gli Stati, l'Europa, in una sorta di reazione a catena, deve fronteggiare anche la reazione a queste sfide da parte di potenze da cui è economicamente dipendente come Stati Uniti e Cina. Non bisogna poi dimenticare le specificità dell'Unione Europea in tema di politica industriale, dove il perseguimento del corretto funzionamento del mercato, come abbiamo visto, ha storicamente condizionato l'approccio politico-industriale nell'Unione. Alle sfide menzionate in questa parte del capitolo, infatti, l'Unione Europea dovrà rispondere alle richieste di maggiore competitività dell'industria europea (che si declinano in richieste per una maggiore concentrazione oppure per un ampliato sostegno statale) senza tuttavia minare i fondamenti del mercato unico e della concorrenza. Nella prossima parte del capitolo analizzeremo i risultati di questa "dialettica" di interessi nelle ultime strategie industriali europee presentando un rilevante esempio di risposta.

3.2 LA RISPOSTA EUROPEA, UN APPROCCIO SISTEMICO E TRASVERSALE: IL CASO BATTERY ALLIANCE

La nuova politica industriale europea

Alle tendenze soprammenzionate l'Unione Europea ha cercato di reagire sulla traccia delle ultime tendenze politico-industriali già menzionate nel precedente capitolo. Viene combinato così il tradizionale approccio orizzontale con misure settoriali e specifiche (Riela, 2019), tenendo conto dei numerosi obiettivi socio-economici come la digitalizzazione e la transizione sostenibile: settori dove l'Unione cerca di trovare lo spazio per una sovranità strategica, vista la marginalità come attore geopolitico unitario e globale che, a causa delle sue divisioni

interne, l'ha caratterizzata negli ultimi anni (Laïdi, 2008). Se già le comunicazioni della Commissione Europea negli anni 2000 lasciavano presagire la necessità di perfezionare la competitività dell'industria europea sia davanti agli Stati Uniti che alle nazioni emergenti spingendo per un modello integrato che mobiliti diversi settori di policy (Dhéret e Morosi, 2014), dalla comunicazione del 2017 in poi questo approccio sistemico si fa decisamente più chiaro (CSIL et al., 2019). L'approccio in questione è multi livello, dove ritorna chiaramente l'interesse settoriale che si va a fondere con la tendenza meramente orizzontale che da qualche decennio interessava l'Unione. In questa parte del capitolo, ci occuperemo di analizzare più nel dettaglio questa particolare risposta europea, presentando un esempio di questo "nuovo approccio" che è quello del *focus* sulle catene del valore.

Il nuovo approccio politico-industriale sembra quindi seguire, come sottolinea Van den Bosch (2014) una tendenza sistemica di politica industriale che non si concentra più solamente sui fallimenti del mercato ma mira a correggere i fallimenti sistemici. Anche Owen (2012) ricorda come l'atteggiamento dell'Unione Europea, soprattutto dopo la severa recessione, fosse indirizzato verso un approccio a matrice dove, come sottolineano Aiginger e Sieber (2006) si riconosce che "gli effetti delle misure puramente orizzontali possono variare significativamente da industria a industria e che la competitività richiede specifiche policy per specifici settori". Nonostante abbiamo già nel capitolo precedente evidenziato un'analisi empirica delle policy Europee che ricadono sotto il dominio di politiche industriali, riproporremo ora una sintetica panoramica delle misure che ci servirà per focalizzarci sul particolare tipo di

misura che è l'approccio alla creazione di catene del valore paneuropee. A tal proposito è utile l'analisi effettuata dal CSIL et al. (2019) per il Parlamento Europeo, che passa in esame la comunicazione del 2017 sulla Strategia Industriale della commissione. Nonostante poi la nuova Commissione Von der Leyen abbia fatto uscire un'ulteriore comunicazione sulla Strategia Industriale per l'Europa a Marzo 2020, quest'ultima si inserisce perfettamente nella falsariga della precedente che a sua volta si colloca in una generale tendenza politico-industriale europea degli ultimi anni (abbiamo visto come le strategie industriali europee risentano di influenze da più livelli). La tabella 4 evidenzia chiaramente la diversificazione che caratterizza le nuove tendenze politico industriali europee di cui parlavamo. La

Tabella 4: Panoramica delle misure secondo la Comunicazione del 2017 (CSIL et al., 2019)

Measures contributing to the EU industrial policy strategy according to the 2017 Communication			
Approaches	Horizontal approach / framework conditions	Thematic-sectoral approach	Territorial approach
	Generic regulatory environment (e.g., competition policy, standardisation...)	Industrial modernisation and thematic missions Digitalisation (e.g., Joint Undertaking, Digitising European Industry Initiative, cybersecurity package...) Green economy (e.g., circular economy, sustainable finance action plan, ETS...)	Cohesion Policy and S3 (e.g., Structural Funds and place-based approach, Smart Specialisation Platform...)
Policy areas and examples of individual measures	Trade and globalisation (e.g., free trade agreements, FDI screening...)	Value chains (e.g., Strategic Forum for Important Projects of Common European Interest, EU Battery Alliance)	Clusters and other territorial support (e.g., European Cluster Observatory, Collaboration Platform...)
	Training, skills and human capital (e.g., New Skills Agenda, Pillar of Social Rights...)	Sector-specific support Space (e.g., Copernicus/Galileo...) Defence (e.g., EU Defence Action Plan...) Steel and coal, automotive, services...	
	Support to SMEs, technology and innovation (e.g., Start-up and Scale-up Initiative, Juncker Plan...)		

strategia tiene conto di due principali temi: la digitalizzazione e l'economia verde. È attraverso alla risposta a queste due sfide che infatti tutte le strategie industriali dell'ultimo decennio hanno progressivamente concentrato le loro indicazioni. Ciò è per esempio dimostrato dal titolo stesso dell'ultima strategia rilasciata dalla Commissione a Marzo 2020: "Una nuova Strategia Industriale per un Europa Verde e Digitale". Nella nuova strategia, infatti, sono proposte misure per mantenere la competitività globale dell'industria europea, raggiungere la neutralità climatica e plasmare il futuro digitale dell'Europa attraverso una revisione delle norme sugli aiuti di Stato alla concorrenza, tenendo conto dei nuovi mercati e delle nuove sfide globali (Commissione Europea, 2020a). Un esempio di questa nuova modalità sistemica è l'approccio alle catene del valore, notevolmente presente nell'ultima strategia industriale ma apparso già nelle precedenti.

L' approccio alle catene del valore

L' approccio, invece di concentrarsi su un settore o sull'orizzontalità del framework, si concentra appunto sulle catene del valore, definite da Porter (2011) come "tutto il set di attività portanti valore aggiunto operate per la distribuzione di un bene o servizio di valore". L'obiettivo è quindi quello di rinforzare la competitività dell'industria europea agendo sulle catene del valore di determinati settori considerati strategici, piuttosto che sulle singole industrie che li compongono. Per questo motivo, è un approccio considerato a metà tra gli interventi orizzontali e quelli settoriali (CSIL et al., 2019). Le *ratio* di questo approccio sono molteplici ma sono riassumibili soprattutto nel tentativo di risposta alla tendenza/sfida di ridisegnamento delle catene globali del valore. Come abbiamo

visto, la crisi del 2008 e, in misura maggiore, l'attuale crisi da pandemia, impongono al modello di governance globale basato sull'assoluta liberalizzazione del commercio un restringimento che trova esempio nelle numerose attività di *reshoring*: il ricollocamento in patria o in paesi vicini di filiali di produzione delle imprese (Boccardelli, 2020). Il focus sulle catene del valore è quindi oggi più che mai rilevante nel cercare di trovare un compromesso tra i benefici di un'apertura indiscriminata e le pressioni determinate delle nuove tendenze. Catene di produzione e del valore troppo corte, infatti, possono essere dannose all'efficienza del mercato e, soprattutto, deteriorare il mercato unico europeo. Proprio per questo, viene ricercato un approccio paneuropeo funzionale sia agli interessi strategici di indipendenza rispetto ad attori come la Cina e gli Stati Uniti, sia all'ambiente imprenditoriale stesso, perché "se la dimensione globale è troppo rischiosa e la dimensione nazionale può non essere sufficiente, la dimensione geografica dei beni essenziali deve essere, ove possibile, europea" (Riela, 2020). Inoltre, le catene del valore sono basate sull'utilizzo di "innovazioni rivoluzionarie", e, oltre ad avere notevole rilevanza economica, possono rivelarsi fondamentali in funzione degli obiettivi socio-politici dell'Europa (Commissione Europea, 2019a). Naturalmente, non tutte le catene del valore si possono considerare di valore strategico per l'Unione Europa tanto da necessitare un coordinamento a livello sovranazionale. Per questo l'Unione, in raccordo con imprese, Stati Membri ed esperti ha cercato di definirne alcune. Tra queste, da tempo emerge come rilevante la catena del valore delle batterie per i nuovi veicoli sostenibili, settore fortemente innovativo e importante per rispondere alle sfide ecologica e digitale. Per rivolgersi e

occuparsi di questa catena del valore, nel 2017 è stata costituita la European Battery Alliance.

L' European Battery Alliance e il settore automotive

Davanti alle pressioni per ridurre le emissioni di gas serra, la transizione verso i veicoli elettrici è un futuro più prossimo di quanto non si pensi. Il settore dell'automotive è fondamentale per l'Economia dell'Unione Europea, ammontando a circa il 4% del PIL dell'Unione e garantendo circa 8 milioni di posti di lavoro (Fredriksson et al., 2018). Il trasporto su strada è responsabile di circa tre quarti delle emissioni europee per il trasporto ed è chiaro come la trasformazione verso i veicoli elettrici rappresenti una sfida per l'Unione, fortemente impegnata a raggiungere il target di neutralità climatica per il 2050 (Commissione Europea, 2019a). La domanda di veicoli elettrici, spinta anche dai governi impegnati a rispettare i loro impegni, sembra essere destinata ad aumentare, anche di fronte al decrescente prezzo delle batterie grazie ad economie di scala (Fredriksson et al., 2018). In un settore innovativo così fondamentale, l'Europa si trova indietro rispetto ad altri attori globali (soprattutto la Cina) e la Commissione Europea ha già avvertito (Mathieu, 2019) riguardo i rischi di una dipendenza dalle importazioni di batterie, che rappresentano tre quarti del valore commerciale finale del prodotto (Gillet, 2020). Inoltre, oltre a rappresentare un settore rilevante dal punto di vista strategico-politico e della transizione ecologica e digitale, le batterie possono "diventare uno dei prodotti trainanti per la competitività europea", creando posti di lavoro e crescita. (Commissione Europea, 2019b). Per rafforzare questa catena del valore, saranno quindi necessari investimenti e coordinamento. Per questo, Il Vice-Presidente della Commissione Europea Maroš

Šefčovič ha lanciato nel 2017 l'European Battery Alliance. Come già accennato in precedenza, si tratta di un'alleanza tra Stati, istituzioni europee, istituzioni finanziarie, centri di ricerca e industrie tramite il quale si tenta di creare una catena manifatturiera del valore sostenibile e competitiva per il settore delle batterie (Commissione Europea, 2017a) il cui valore stimato sarà di circa 250 miliardi annuali per il 2025. Guidato dall'Istituto europeo di innovazione e tecnologia nella sezione "InnoEnergy", organismo creato sotto il programma Orizzonte 2020 per sostenere l'innovazione e lo spirito imprenditoriale nell'ambito dell'energia sostenibile (Commissione Europea, 2019c), il programma aggrega più di 400 *stakeholders* pubblici e privati che rappresentano l'intera catena del valore delle batterie, dall'estrazione delle materie prime al riciclo delle batterie estinte. A maggio 2018 la Commissione ha predisposto poi un Piano d'Azione Strategico per le batterie, un set comprensivo di misure per raggiungere per lo sviluppo di una catena del valore sostenibile ed innovativa. In esso sono indicate strategie per garantire l'accesso a materie prime; sostenere la manifattura di batterie facendo convergere diverse fonti d'investimento (pubbliche, private, attraverso i già esistenti fondi europei per la coesione oppure attraverso la Banca Europea d'Investimento); sostenere la ricerca e lo sviluppo in tecnologie innovatrice; sviluppare una forza lavoro preparata; garantire la sostenibilità del processo e stabilire un sistema legale *ad hoc* (Commissione Europea, 2018b). Fare parte dell'European Battery Alliance garantisce per gli *stakeholders* accesso ai benefici forniti dal Piano, potendone sfruttare le opportunità di sviluppo imprenditoriale.

Gli strumenti: IPCEI e altro

Come si evince dal Piano d'Azione, per potenziare e rafforzare tale catena del valore e favorire il lancio di progetti appositi è necessario attuare diverse misure interrelate come misure finanziarie e di investimento, misure di coordinamento e di messa in condivisione delle conoscenze oppure misure di alleggerimento della legislazione. Naturalmente, tutte queste misure possono essere attuate a livello meramente nazionale oppure sovranazionale, sempre da accordare con il corretto funzionamento del mercato unico. L'European Battery Alliance si è servita di ed ha appoggiato, in questo senso, numerose misure. Tra queste, rilevanti sono le misure che si inseriscono nel framework dei Progetti Importanti di Comune Interesse Europeo (IPCEI). La denominazione è tratta proprio dai Trattati. L'articolo 107, che regola il divieto di aiuti di Stato che abbiamo già incontrato, inserisce alla lettera *b* tra le esenzioni previste dal comma 3 "gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo". In sostanza, presentando progetti transnazionali di comune interesse europeo, è possibile fare uso di aiuti di Stato altrimenti vietati. Il focus su questa particolare misura per rafforzare le catene del valore è stato identificato a partire dal Forum Strategico per Progetti Importanti di Comune Interesse Europeo, congresso stabilito tra Unione Europea, Stati Membri, rappresentanti dell'Industria e comunità della ricerca per identificare appunto catene del valore strategiche e proporre azioni e visioni comuni. L'IPCEI è sostanzialmente uno strumento tramite il quale attuare l'approccio alle catene del valore, permettendo agli Stati Membri di utilizzare aiuti di Stato in un'ottica collaborativa (Commissione Europea, 2019a). Per comprendere meglio l'utilizzo di questa misura, sarà utile l'esempio pratico del primo IPCEI

sulle batterie approvato dalla Commissione Europea a dicembre 2019 per un finanziamento complessivo di 3,2 miliardi di euro da parte di sette Stati Membri per 17 partecipanti come attori industriali o piccole medie imprese. Il progetto sostiene lo sviluppo di tecnologie per gli stadi di estrazione e lavorazione di materie prime, la produzione e la gestione di batterie agli ioni di litio e il riciclo o riutilizzo delle stesse (Commissione Europea, 2019b). Altri strumenti di cui l'EBA si serve sono per esempio i Fondi Strutturali Europei (secondo il filo conduttore delle priorità identificate nelle Smart Specialisation Platform, strumento della politica di coesione mirato a favorire lo sviluppo regionale di progetti strategici (Commissione Europea, 2017b)), i progetti Horizon 2020, (con cui è per esempio stato istituito Northvolt, prima dimostrazione di impianto manifatturiero in batterie al litio finanziato sotto l'egida dell'EBA) e l'istituzione di una Business Investment Platform, strumento per facilitare il raccordo tra investitori e recipienti, istituita dal già menzionato Istituto europeo di innovazione e tecnologia nella sezione InnoEnergy. Più recentemente, nelle misure proposte dalla Commissione per guidare la ricostruzione del tessuto economico nel post-crisi da coronavirus (giornalisticamente "Recovery Fund") sono state inserite le catene del valore europee (tra le quali quella delle batterie) tra i target di investimento contenuti nello Strategic Investment Facility, impianto progettato dalla Commissione Europea a maggio 2020 come braccio del programma InvestEU (nuovo programma della Commissione che accorpa tutti i precedenti programmi di investimento e garanzia) per favorire l'investimento privato e la resilienza di settori strategici nel post-crisi (Commissione Europea, 2020b).

Riassumendo: le catene del valore come risposta europea

In conclusione, il progetto European Battery Alliance è solo un esempio del nuovo approccio che sembra attraversare la politica industriale in Europa. C'è più attenzione alle specificità dei vari settori in modo da poter soddisfare le richieste degli Stati Membri di intervento a sostegno dell'economia, soprattutto in periodi di crisi, senza dover mettere in discussione le fondamenta del mercato unico. Se infatti numerose sono le pressioni per un maggiore interventismo che può mirare alla concorrenza europea, altrettanto intense sono le spinte per una maggiore concentrazione industriale che non raramente si declinano nella richiesta di creazione di "campioni europei" in grado di competere con i giganti sinostatunitensi. La sfida alla politica industriale del continente così come era stata concepita dagli anni Ottanta in poi sembra così prendere forma sotto una duplice forma: da un lato la richiesta di maggiore interventismo e dall'altra quella di maggiore concentrazione industriale (Belladonna e Gili 2020). L'approccio alle catene del valore è in questo senso un programma che soddisfa entrambe le parti, consentendo ai governi di attuare aiuti di Stato per un comune progetto di interesse europeo che possa sia difendere l'indipendenza dell'Unione dalla crescente conflittualità globale, sia garantirle un ruolo di leadership in settore fortemente innovativi come l'innovazione digitale e sostenibile, avvicinando le imprese europee in progetti di condivisione delle conoscenze e coordinamento non dissimili dalle richieste degli Stati membri. Bisogni che si fanno più impellenti in periodi di crisi: recentemente il vice-presidente della Commissione Europea Maroš Šefčovič (2020) ha sottolineato che la crisi attuale "evidenzia ulteriormente l'importanza dietro l'European Battery Alliance: sostenere la resilienza e l'autonomia strategica

europea in settori industriali critici e in tecnologie innovative chiave”.

CONCLUSIONI

Il fine ultimo di quest’analisi era di fornire una panoramica sugli spazi della politica industriale a livello dell’Unione Europea, concentrandosi sui suoi limiti, le sue possibilità e su come queste siano mutate davanti a tendenze politiche, sociali ed economiche come quelle che viviamo da qualche decennio e sono accelerate dalle crisi come quella finanziaria o la crisi da coronavirus, ancora in atto mentre si scrive. Per fornire questa panoramica, era necessario innanzitutto chiarire il concetto di politica industriale in sé, spesso vittima di partigianerie ideologiche incentrate sulla necessità o meno dell’intervento Statale nell’economia. Procedendo *sine ira et studio*, abbiamo considerato come data la politica industriale proprio nell’esistenza innegabile del rapporto tra poteri pubblici e economia di mercato, a prescindere dall’intensità dello stesso. Ne abbiamo quindi analizzato caratteristiche, obiettivi e modalità in un approccio comparato e storico, essendo quel rapporto destinato a mutare a seconda dei luoghi e dei tempi, condizionato da tendenze politiche, necessità strategiche, pressioni sociali tutte interrelate tra loro. Dopo aver delineato i confini della politica industriale, ci siamo focalizzati sul caso europeo. Esso è un caso molto particolare, vista la diffusione del potere politico che il processo di integrazione ha progressivamente comportato. Abbiamo analizzato appunto come questo processo abbia mutato il concetto di politica industriale nel continente, frammentandolo in molteplici poli decisionali che rendevano ancora più complesse le precedenti linee di demarcazione della politica industriale unicamente incentrate sul

maggiore o minore interventismo dello Stato nell'economia. Così facendo, abbiamo provato a fornire un quadro di come si possa pensare la politica industriale in Europa e, soprattutto, a livello Europeo, dove le istituzioni di Bruxelles hanno normalmente un mero potere di sostegno alla politica industriale degli Stati Membri (in funzione del mercato unico libero e concorrenziale, pilastro dell'Unione) ma dove comunque possono esercitare una notevole influenza, soprattutto in momenti di crisi. L'analisi si è poi spostata sulle condizioni attuali della politica industriale europea, concentrandosi sulle cause che l'hanno indotta ad assumere l'attuale forma. Esse sono cause principalmente riconducibili alla rivoluzione tecnologico-digitale, alla pressione per il cambiamento climatico e alle crescenti tensioni politiche, cause formalmente globali ma che sembrano porre in particolare difficoltà l'industria europea già indebolita dal calo della produttività, l'invecchiamento della popolazione e la crescente competizione globale. L'Unione Europea aveva mantenuto, dagli anni Ottanta in poi, un approccio prevalentemente orizzontale alla politica industriale, ovvero orientato semplicemente a garantire uno sviluppo dell'ambiente imprenditoriale senza interventi specifici per settore, lasciando alla mano invisibile del mercato il compito di "verticalizzare" le industrie. Davanti ai citati cambiamenti, l'Unione Europea ha in seguito ricercato un approccio più sistemico, che tenesse conto delle diversità settoriali e delle esigenze di interventismo che trapelavano sia dagli Stati Membri (per difendere la loro autonomia strategica in politica estera) sia dalle imprese (di fronte alla feroce concorrenza di Cina e Stati Uniti) senza tuttavia mettere in discussione i principi di concorrenza e tutela dei consumatori. Al momento in cui si scrive,

la crisi risultante dalla pandemia da coronavirus sembra aver accentuato queste sfide nella necessità di rendersi meno dipendenti da Stati terzi in materie strategiche e di contare sull'aiuto dei governi per rispondere agli shock di domanda e offerta. Riportiamo in questa analisi un esempio di questo approccio come quello delle catene del valore così sintetizzabile: individuare filiere strategiche di produzione per l'Europa (in temi sensibili e innovativi come cybersicurezza, veicoli elettrici o internet delle cose) e garantirne la resilienza, lo sviluppo competitivo e l'indipendenza strategica. Tale approccio è perseguibile in vari modalità, che esse comportino o meno finanziamenti. Per esempio, allentando il framework sugli aiuti di Stato, come suggerisce il Forum sui Progetti Importanti di Comune Interesse Europeo, favorendo e canalizzando investimenti privati o anche direttamente europei (per esempio attraverso meccanismi come Orizzonte Europa, programma europeo di supporto a ricerca e innovazione), permettendo di mettere in comune conoscenze oppure garantendo un sistema legislativo *ad hoc*. Nella nostra analisi abbiamo presentato una delle prime catene del valore su cui si è concentrata l'azione europea: quella delle batterie per veicoli elettrici. Essa rappresenta una filiera fondamentale per innumerevoli motivi quali l'alto grado innovativo e di rendimento dell'operazione, l'importanza del settore automotive per l'Europa e di conseguenza l'importanza delle sfide che esso dovrà affrontare nel quadro generale di risposta al cambiamento climatico e alla digitalizzazione e la volontà dell'Unione di giocare un ruolo leader in queste transizioni. Uno studio approfondito sulle reazioni della politica industriale europea alle tendenze globali comporterebbe un'analisi ancora più

dettagliata del concetto di politica industriale stesso, della sua applicazione in Europa e delle sfide globali a cui esso è sottoposto. I mutamenti di attitudini politico-economiche non sono quasi mai monocausali ma spesso determinati da cause tra loro interrelate sia interne che esterne e la loro valutazione tali che, come sottolinea Lippi (2007), nella valutazione delle politiche pubbliche non esiste "un punto di vista comprensivo che riesca ad avere uno sguardo d'insieme, una sintesi, sugli interventi, dalla loro ideazione fino ai risultati generati e, magari, agli effetti conseguenti". La nostra analisi mirava perciò a offrire una panoramica generale sulle caratteristiche e i mutamenti della politica industriale a livello europeo, tenendo conto delle particolarità principalmente per il loro ruolo esemplificativo e rimandando, sperando a riguardo di aver suscitato l'interesse del lettore, per ulteriori approfondimenti ai dettagliati studi degli autori presenti in Bibliografia.

ABSTRACT

Since a couple of years, industrial policy seems to be back in fashion among scholars, newspapers, public opinion and politicians. In addition to that, if the financial crisis of 2008 seemed to have already boosted the undergoing tendencies towards the necessity of more statist intervention, at the time of writing we are experiencing a global pandemic from coronavirus which, along with the countless fatalities it has caused, will likely be prompting an economic crisis of unprecedented depth since the post-war period, as the rating agency Fitch reports. However, as said before, crisis seem to act only as accelerators of global social, economic, political trends which were already going on. Ageing population, increasing digitalization, climate change, national and foreign political tensions are only few examples of the manifold factors that seem to be shaping attitudes towards an increased intervention of governments since twenty years almost. In particular, European Union seems to have struggled the most under the crises, and its industry was already facing the competition with rising countries as China or with the technological giants of the United States while having to comply to the strict (although in some way beneficial) rules of the Internal Market. In fact, European policymakers seem to be facing this precise dilemma: how to respond to the increasing demands of interventionism or concentration among industries to face economic, strategic, political or technological struggles while, at the same moment, not compromising the *laissez faire* approach which sustains the whole European integration *ratio* based on a functionalist approach centered around the free market functioning? As always in politics, solutions to these questions imply choices which carry advantages and drawbacks and, in the

European union, this debate overlaps the one about whether and how much additional sovereignty should be ceded to supranational organization. In this study we're not going to propose a solution. Instead, the work will try to grasp the features of these challenges by analyzing broadly the characteristics of industrial policy and its applications in Europe, adopting a both comparative and diachronically-oriented approach. As we will see, industrial policy is a less intuitive term than it seems, especially when applied to the complexity of European Union. This study aims hence at providing a comprehensive explanation of the phenomenon in all its facets that will allow an understanding of what industrial policy is in Europe and what challenges it has to face. It will later provide an example of a reaction to these challenges represented by the value chain approach in the sector of batteries. This sector is in fact a very important one for its implications for the automotive industry (which already is relevant for the European industry) and the pressures of digitalization a sustainable transition that the latter has to face. In summary, the work will provide only an outlook for understanding the implications of such challenges on the approaches to industrial policy in Europe and a case study will help outlining partially what the reactions have been about. A deeper understanding of the phenomenon and all its future configurations will require a more complex analysis of all the manifold variables that interfere in shaping the attitude to industrial policy (in this case not only in a State, but in an organization like the European Union where powers are spread and interlinked). For these complicated but interesting insights we refer to the rich bibliography which offers a lot of stimulating food for thought.

Our work has three chapters, divided as follows: In the first chapter we will provide a comprehensive outlook of what industrial policy actually is. As we will see, scholars deliver different definitions of the term and its delineation is often target of partisanship and biases about its usefulness. Therefore, we will analyze industrial policy by adopting a broad definition which encompasses all the actions enacted by a government in order to modify the production structure of its country for various objectives (for example for security, defense, environment, development etc.). We will come to this definition by exploring many characteristics of industrial policy. We will consider that the scope (the target) of industrial policy is the whole industry in general, not only the manufacturing sector and not only the tangible aspects of the production. This because of the radically changed nature of the production system that characterizes the post-industrial world (a world in which mass production and mass consumption are substituted by a differentiated production based much more on research, development, marketing etc.) and a diversified and more personalized pattern of consumption. Furthermore, we will see consider the intermediate objective of industrial policy that is of modifying the structure of the production system by various instruments that can be either more "horizontal" (as for example competition policy, or R&D policies) or more "vertical/sectoral" (as for example state aids). We will see then, as said before, that there is no ultimate aim of industrial policy, because that may vary according to the political priorities of who is in charge, which are, in turn, influenced by a lot of factors that determine public policy choices. Therefore, an useful manner to characterize deeper

industrial policy can be analyzing its origins in history and its deep connections with the industrial revolution and the birth of the modern nation State, where the industrial capitalism that was dominating the economic structure and the centralized political power seemed to be almost "obliged" to work symbiotically. From that moment the relationships between political power and industry proceeded along a line at the ends of which are to be situated two Weberian "idealtypes": statist dirigisme on industry or complete abstention from intervening, in the so-believed autonomous functioning of the market. In fact, in the last part of the chapter, basing ourselves on the literature about it, we attempt in providing a classification of the different modalities through which industrial policy is enacted understanding how the approach has changed after World War II according to the various threats and opportunities. Three broad and approximate phases are usually identified in the literature: a more "sectoral", pro-active approach that lasted to the mid-seventies almost, a "horizontal", market-oriented approach that lasted until the new millennium and then a more "systemic", mixed approach that accounts for the complexity of the modern economic and social world that seem to last until today.

In the second chapter, we try to understand which role does industrial policy play in the European Union. Here, along with the heterogeneity that industrial policy encounters already, the complexity of the European integration progress fragments its definition not only in the interventionism-*laissez faire* line, but also in the national-supranational one. As a matter of fact, Member States have always been reluctant in conceding control over their "wealth of the nations" and European institutions have nowadays still a mere competence of support and coordination. To

better understand the role of industrial policy in the EU, we analyze briefly the European integration process seeing that, according to the functionalist principle that guides it, the creation of a single market based on the free movement of goods, people, services and capital has deeply transformed the nature of industry in the continent and the political attitudes towards it. Analyzing the phases of industrial policy in Europe, we see that they mainly follow the general steps indicated in the previous chapter, but with some specific characteristics. While in the first twenty years of its life a lot of power was retained by member states over their production systems, the tighter action required to enforce the single market starting from the mid-seventies has transferred a lot of competences to the institutions in Brussel that needed to regulate the almost-perfect competition at which the EU aimed. Having analyzed the path along which industrial policy in Europe moved and how it is conceivable, in the second part of the chapter we try to then reflect upon the role of industrial policy at the European Union level by rapidly seeing how the industry may be affected through an empirical analysis of the policies enacted at the supranational scale. Seeing practically how that may work is in fact very useful in understanding the limits and the chances of a European approach to the challenges posed to its industry in the last years. Obviously, by providing an historical overview and by analyzing the most recent industrial attitudes of the EU, we are already introducing and outlining the new "pragmatic" and mixed approach to industrial policy that characterizes Europe in the last decades that we will further examine in the following chapter, where we try to grasp its features by looking at the causes of its onset

and at one of its manifold variations represented by the value chain approach.

In the third chapter, we start in fact by outlining which are these global tendencies that have put pressure on industrial policy in the last decades causing the advent of this new “mixed” approach of industrial policy worldwide and, especially, in Europe. We can divide these “megatrends” into three categories: technological trends such as the increasing digitalization, socio-political trends as the increasing tension in international politics symbolized by the trade war between China and the US and environmental trends such as the rising political pressure concerning climate change. All these have had and still have a very strong impact on the industry worldwide, shaping workforce’s structure, consuming patterns and organization of production at all stages. Furthermore, the economic crisis of 2008 has strongly accelerated this trends bringing to the surface the weaknesses of the European industry and the ongoing pandemic crisis is having an analog effect, leading the public opinion to see a return of protectionism among the national economic policies even within the EU, which appears less politically united than ever (The Economist, 2020). Later in the chapter, we analyze the already mentioned new industrial policy approach adopted in the EU in the last years, which steps away from the market-oriented one (focused on horizontal measures needed for competition only) and reaches a more pragmatic attitude which takes more account of the sectoral peculiarities and needs of the industry and of the strategic objectives of the Member States and the European Union as well. We offer then an example of this new approach: the value chain approach. Since a couple of years, in fact, industrial strategies at the EU level are focusing on strengthening coordination in

value chains that are considered as strategic relevant for all the above-mentioned trends. One of the first value chains that the EU has been working on is the batteries' value chain. Batteries are a fundamental component for the creation of electric vehicles, which are, in turn, a crucial representation of the digital and environmentally sustainable future. The sector is, therefore, one of strategic relevance in which the fierce competition from China and the United States is strongly felt by European industry. Thus, in 2017 the European Commission created the European Battery Alliance, a gathering of all relevant stakeholders in the sector (from financial institutions to enterprises all along the value chain) which aims precisely at making the chain more resilient and competitive by harnessing the collaboration of transnational bodies involved. To accomplish these objectives, several actions can be taken at European level: from a relaxation of the severe European competition rules to the channeling of investments from private and public organizations. We provide in this part of the chapter an outlook of this approach to the battery value chain and some example of the instruments adopted to enact it, outlining the deep concern about it in the post-pandemic recovery plan, too, which sees focus on value chains as the correct path to follow to rise again from the crisis while maintaining a high global level playing field for European industries.

BIBLIOGRAFIA

- Aiginger, K e Rodrik, D, 2020. "Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century", *Journal of Industry, Competition and Trade* [online]. Disponibile su:
<https://link.springer.com/article/10.1007/s10842-019-00322-3#citeas>
- Aiginger, K e Sieber, S, 2006. "The matrix approach to industrial policy", *International Review of Applied Economics*, vol. 20, no. 5, pp 573-603.
- Amato, G 2004. "Le politiche industriali dell'Unione europea dal passato al future". *L'industria*, Fascicolo 4, luglio-agosto 2004
- Ambroziak, A 2017. *The New Industrial Policy of the European Union*. Springer, Berlino
- Aresu, A 2020. *Le Potenze del Capitalismo Politico. Stati Uniti e Cina*. La Nave di Teseo, Milano
- Armstrong, P e Glyn A. 1991, *Capitalism Since 1945*. Oxford University Press, Oxford.
- Baldwin, R 2019. *The Economics of European Integraation (sixth edition)*. McGraw-Hill, New York
- Banca Mondiale 1993. *The East Asian Miracle*, The World Bank, Washington DC
- Barnard, C 2016. *The substantive law of the EU: The Four Freedoms (5th edition)*. Oxford University Press, Oxford
- Baratta, R 2019. *Lezioni di Diritto dell'Unione Europea*. Luiss University Press, Roma
- Bell, D 1973. *The Coming of Post-industrial society. A Venture in Social Forecasting*, Basic Books, New York

- Belladonna, A e Gili, A 2020. "Politica industriale: nuovi equilibri tra Stato e mercato nell'era del Covid-19". *ISPI*, [online]. Disponibile su:
<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/politica-industriale-nuovi-equilibri-tra-stato-e-mercato-nellera-del-covid-19-26142>
- Bianchi, P e Labory, S 2006. *International Handbook on Industrial Policy*. Edward Elgar, Cheltenham
- Bianchi, P e Labory, S 2010. "Economic Crisis and Industrial Policy". *Revue d'économie industrielle*, n° 129-130, 1° e 2° trimestre 2010, pp 301-326
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) e MEF (Ministère de l'Économie et des Finances de la République Française) 2019. "A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century". Parigi
- Boccardelli, P 2020. "Perché le catene produttive torneranno in patria". *La Repubblica Affari e Finanza*, 6 aprile, visto il 26 maggio 2020
- Bonefeld, W 2012. "Freedom and the Strong State: On German Ordoliberalism", *New Political Economy*, vol. 17, no. 5, pp 633-656
- Burda, M e Wyplosz, C 2014. *Macroeconomia, un'analisi europea*. Egea, Milano
- Chang, HJ 2003. "Kicking away the Ladder: The "Real" History of Free Trade, *FPIF Special Report*
- Chang, HJ 2009. "Industrial Policy: Can We Go Beyond an Unproductive Confrontation?" *A Plenary Paper for ABCDE (Annual World Bank Conference on Development Economics)* Seoul, South Korea

- Cimoli, M, Dosi, C e Stiglitz, J 2006. *Industrial Policy and Development*. Oxford University Press, Oxford
- Cipolla, CM 1980. *Storia Economica d'Europa. La Rivoluzione industriale*. UTET, Torino
- Commissione Europea 1970. "Comunicazione della Commissione n.100: Principi e orientamenti generali di una politica industriale delle Comunità", Bruxelles
- Commissione Europea (già delle Comunità Europee) 1992. "SEC(92) 682 final: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Research after Maastricht: an assessment, a strategy "
- Commissione Europea (già delle Comunità Europee) 2008. "COM(2008) 394 definitivo: Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo al Comitato delle Regioni: "Una corsia preferenziale per la piccola impresa" Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa (un "Small Business Act" per l'Europa)", Bruxelles
- Commissione Europea 2010, "COM(2010) 2020 definitivo: Comunicazione della Commissione: Europa 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", Bruxelles
- Commissione Europea 2011, "COM(2011) 0642 final: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Industrial Policy: Reinforcing competitiveness", Bruxelles
- Commissione Europea 2012, "COM(2012) 582 definitivo: Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale

- Europeo al Comitato delle Regioni: Un'industria europea più forte per la crescita e la ripresa economica", Bruxelles
- Commissione Europea 2014a, "COM(2014) 14 definitivo: Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo al Comitato delle Regioni: Per una rinascita industriale europea", Bruxelles
 - Commissione Europea 2014b, "Horizon 2020 in breve Il programma quadro dell'UE per la ricerca e l'innovazione". *Pubblicazioni* [online], disponibile su: https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/H2020_IT_KI0213413ITN.pdf
 - Commissione Europea 2017a. "Statement by Vice-President for Energy Union Maroš Šefčovic following the high-level meeting on battery development and production in Europe". *European Commission Press Release*, Bruxelles
 - Commissione Europea 2017b, "COM(2017) 376 final: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Strengthening Innovation in Europe's Regions: Strategies for resilient, inclusive and sustainable growth", Bruxelles
 - Commissione Europea 2018a, "COM(2018) 438 final: Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e abroga i regolamenti (UE) n. 1316/2013 e (UE) n. 283/2014", Bruxelles
 - Commissione Europea 2018b, "COM(2018) 293 final: Annex to the Communication from the Commission to the European

- Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Europe on the Move: Sustainable Mobility for Europe: safe, connected and clean, Strategic Action Plan on Batteries", Bruxelles
- Commissione Europea 2019a, "Strengthening Strategic Value Chains for a future-ready EU Industry - report of the Strategic Forum for Important Projects of Common European Interest", Bruxelles
 - Commissione Europea 2019b, "State aid: Commission approves €3.2 billion public support by seven Member States for a pan-European research and innovation project in all segments of the battery value chain ". *European Commission Press Release*, Bruxelles
 - Commissione Europea 2019c, "COM(2019) 331: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Institute of Innovation and Technology (recast)", Bruxelles
 - Commissione Europea 2020a, "COM(2020) 102 final: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A New Industrial Strategy for Europe", Bruxelles
 - Commissione Europea 2020b, "COM(2020) 403 final: Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the InvestEU Programme", Bruxelles
 - CSIL, Univesità di Bari "Aldo Moro", Cerpem, Università di Varsavia e EUROREG, 2019. "How to tackle challenges in a future-oriented EU industrial strategy?", *Studio richiesto*

- dalla Commissione del Parlamento Europeo per l'Industria, la Ricerca e l'Energia, Bruxelles*
- Dhéret, C e Morosi, M, 2014. "Towards a New Industrial Policy for Europe", *EPC Issue Paper*, no. 78
 - Dipartimento di analisi per le Politiche economiche e scientifiche del Parlamento Europeo 2015, "EU Industrial Policy: Assessment of recent developments and Recommendations for future policies", *Studio richiesto dalla Commissione del Parlamento Europeo per l'Industria, la Ricerca e l'Energia, Bruxelles*
 - Donnan, S 2020. "The Pandemic Has Made Industrial Policy Palatable Even to Republicans" *Bloomberg* [online], visto il 31 maggio 2020, Disponibile su:
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-05-04/coronavirus-has-made-industrial-policy-palatable-to-republicans>
 - Dröge, S e Rattani, V 2018. "International Climate Policy Leadership after COP23: The EU Must Resume Its Leading Role, But Cannot Do So Alone". *Stiftung Wissenschaft und Politik*, no. 1
 - ECDC (European Centre for Disease Prevention and Control), 2020. "COVID-19 situation update for the EU/EEA and the UK, as of 3 June 2020", visto il 23 maggio 2020, disponibile su: <https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eueea>
 - EOCIC (European Observatory on Clusters and Industrial Change), 2019. "European Cluster and Industrial Transformation Trends Report". *Study for the European Commission, Bruxelles*

- Fitch Ratings, 2020. "Global Economic Outlook: Crisis Update May 2020 - Coronavirus Shock Broadens". *Fitchratings* [online]. Disponibile su: <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/global-economic-outlook-crisis-update-may-2020-coronavirus-shock-broadens-26-05-2020>
- Forte, F 1975, *Manuale di Politica Economica*, Einaudi, Torino
- Fredriksson, G, Roth, A, Tagliapietra, S, Veugelers, R, 2018 "Is the European automotive industry ready for the global electric vehicle revolution?", *Breugel Policy Contribution*, issue no. 26
- Garzanti Edizioni 1989, *La nuova enciclopedia del diritto e dell'economia*. Garzanti, Milano
- Gillet, G 2020 "European Battery Alliance: A European Industrial Policy Case". *European Energy & Climate Journal*, vol. 9, no. 1, pp 27-30
- Gillingham, J 2003. *European Integration, 1950-2003: Superstate Or New Market Economy?*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Golini, A e Lo Prete, MV, 2019. *Italiani poca gente: Il Paese ai tempi del malessere demografico*. Luiss University Press, Roma
- Hamilton, A 1791. *Report on Manufactures* (Communication to the House of Representatives Dec. 5, 1791 from Alexander Hamilton on the Subject of Manufactures). 2018 Franklin Classics trade Press, Kittery
- Hobsbawm, E 1994. *The Age of Extremes: The Short Twentieth Century, 1914-1991*, Abacus, Londra. Trad. It. 2014 *Il Secolo Breve*, Rizzoli, Segrate.

- Jessop, B 1993. *WTowards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post- Fordist Political Economy*W, *Studies in Political Economy*, vol. 40, no. 1, pp 7-39.
- Jones, E, Menon, A, e Weatherill, S 2012. *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford University Press, Oxford.
- Kołodziejcki, M 2020. "Coesione economica, sociale e territoriale", *Note tematiche sull'Unione Europea*, Parlamento Europeo [online], disponibile su: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/93/coesione-economica-sociale-e-territoriale>
- Labory, S (2006). "La politica industriale in un'economia aperta e basata sulla conoscenza". *L'industria*. Fascicolo 2, aprile-giugno 2006
- Landes, DS 2003, *The Unbound Prometheus: Technological Change and Industrial Development in Western Europe from 1750 to the Present* (2nd edn) Cambridge University Press, Cambridge.
- Landesmann, M e Stöllinger, R 2020. "The European Union's Industrial Policy: What are the Main Challenges?". *Policy Notes and Reports*, no. 36
- Laïdi, Z 2008. *Norms over Force, The Enigma of European Power*. Palgrave Macmillan, Londra
- Lippi, A 2007. *La valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna
- Lowi, T 1972. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". *Public Administration Review*, vol. 32, no.4, pp 298-310
- Mammarella, G e Cacace 2013, *P Storia e politica dell'Unione Europea*. Laterza, Roma-Bari

- Mathieu, C 2019. *The European Battery Alliance Is Moving up a Gear*, *Édito Énergie*, Ifri.
- Maronta, F 2019. "Meno Europa, più Stato. Parigi e Berlino reagiscono all'offensiva americana". *Limes, rivista italiana di geopolitica*. Vol no. 4/2019
- Mazzei, F Marchetti, R e Petito, F 2010. *Manuale di Politica Internazionale*. Egea, Milano
- Mazzucato, M 2018. *Lo Stato Innovatore*. Laterza, Roma-Bari
- Mesini, L 2018. Ordoliberalismo, trionfo E crisi dell'Ideologia tedesca. *Limes, rivista italiana di geopolitica*. Vol no.12/2018
- Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) 2020, *Direzione generale per la politica industriale, l'innovazione e le piccole e medie imprese*, visto il 19 aprile 2020.
Disponibile su:
<https://www.mise.gov.it/index.php/it/component/organigram/?view=structure&id=13>
- Naudé, W 2010 "Industrial Policy: Old and New Issues", *United Nations University, World Institute for Development Economics Research Working Paper No. 2010/106*
- Nelson, R e Winter, S 1982. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Belknap Press, Cambridge
- Nester, WR 1997. *American Industrial Policy*. Palgrave-MacMillan, Londra
- OCSE, 1975. *Objectives and Instruments of Industrial Policy: A Comparative Study*. OECD, Parigi
- ONU (Organizzazione delle Nazioni Unite), 1987. "Annex to document A/42/42: Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future", New York

- Owen, G 2012. "Industrial Policy in Europe since the Second World War: What Has Been Learnt?". *Ecipe occasional paper*, no. 1, pp. 2-59
- Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea 2013. "Regolamento N. 1287/2013 che istituisce un programma per la competitività delle imprese e le piccole e le medie imprese (COSME) (2014 – 2020) e abroga la decisione n. 1639/2006/CE". *Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea*, Bruxelles
- Pack, H e Saggi, K 2006: "The case for industrial policy: a critical survey". *World Bank Policy Research Working Paper* no. 3839
- Pellicani, L 2013. *La genesi del capitalismo e le origini della modernità*. Rubbettino, Soveria Mannelli
- Pelkmans, J 2006 "European Industrial Policy". *Bruges European Economic Policy Briefings*, no. 15
- Perez, W e Primi, A 2009 "Theory and Practice of Industrial Policy. Evidence from the Latin American Experience", *ONU ECLAC*
- Pilat, D et al. 2006, "The Changing Nature of Manufacturing in OECD Economies", *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, vol no. 9/2006, OECD Publishing, Parigi
- Poggi, G 1992. *Lo Stato. Natura, sviluppo, prospettive*. Il Mulino, Bologna
- Porter, M 2011. *Il vantaggio competitivo*, Piccola Biblioteca Einaudi, Segrate
- Rampini, F 2020. *Oriente e Occidente, Massa e individuo*. Einaudi, Torino

- Riela, S 2020. "Catene del valore: Beni essenziali a raggio europeo". *ISPI [online]*. Disponibile su: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/catene-del-valore-beni-essenziali-raggio-europeo-25633>
- Riess, A e Välilä, T. 2006, "An industrial policy for Europe? Context and concept", *EIB papers*, vol. 11, No. 1
- Robinson, JA 2009. "Industrial Policy and Development: A Political Economy Perspective", *Paper presented at the 2009 World Bank ABCDE Conference*
- Rodrik, D 2004. "Industrial policy for the twenty-first century", *CEPR Discussion Paper*, no. 4767
- Rodrik, D 2008. "Normalizing Industrial Policy", *Commission on Growth and Development Working Paper No. 3*, Washington DC.
- Rodrik, D 2014. "Green Industrial Policy". *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 30, No. 3, pp. 469–491
- Rosenberg, N 1988. *Come l'Occidente è diventato ricco*. Il Mulino, Bologna
- Sartori, G 1970. "Concept Misformation in Comparative Politics", *The American Political Science Review*, Vol. 64, No. 4, pp. 1033–1053.
- Schumpeter, J 2010. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Routledge, Londra
- Šefčovič, M 2020. "Statement following the meeting with high-level industrial actors under the European Battery Alliance", *European Commission Press Release*, Bruxelles.
- Sharp, M 2001. "Industrial Policy and European Integration: lessons from experience in Western Europe over the last 25 years", *Centre for the Study of Economic*

- and Social Change in Europe Working Paper*, No. 30, University College, London.
- Smith, A 1776. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Trad. It. 2017 *La ricchezza delle Nazioni*, UTET, Torino.
 - The Economist, 2010. "The global revival of industrial policy: Picking winners, saving losers". *The Economist* [online], visto il 23 maggio 2020. Disponibile su: <https://www.economist.com/briefing/2010/08/05/picking-winners-saving-losers>
 - The Economist, 2020a. "L'industrie, c'est eux: Europe is rediscovering its penchant for statist intervention". *The Economist* [online] visto il 3 maggio 2020. Disponibile su: <https://www.economist.com/europe/2020/01/16/europe-is-rediscovering-its-penchant-for-statist-intervention>
 - The Economist, 2020b "Searching for meaning: The covid-19 pandemic puts pressure on the EU". *The Economist* [online] visto il 4 giugno 2020. Disponibile su: <https://www.economist.com/briefing/2020/05/14/the-covid-19-pandemic-puts-pressure-on-the-eu>
 - Tizzano, A 2014. *Trattati dell'Unione Europea*. Giuffr , Milano
 - Tomlinson et al. 2019, "Industrial policy is back on the agenda – and it's never been needed more than it is now", *The Conversation* [online], visto il 22 maggio 2020, disponibile su: <https://theconversation.com/industrial-policy-is-back-on-the-agenda-and-its-never-been-needed-more-than-it-is-now-119120>
 - Van Den Bosch, X 2014. "Industrial Policy in the EU: A guide to an elusive concept". *Egmont paper*, no. 69

- Warwick, K 2013, "Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, Vol no. 2, OECD Publishing, Parigi
- Weber, M 1904. *Die "Objectivität" sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis*. Trad. it. *L'"oggettività" della scienza sociale e della politica sociale*, in, *Il metodo delle scienze storico-sociali*, 1958 Einaudi, Torino
- Weber, M 2018 *Il lavoro intellettuale come professione*, Mondadori, Segrate
- Wight, M, Bull, H, Holbraad, C, e Spence, J 2002. *Power politics*, Continuum, New York