



Dipartimento di Impresa e Management

Cattedra di Economia Industriale

LE POLITICHE INDUSTRIALI

Dal dopoguerra all'emergenza COVID, una visione strategica per l'Italia.

Relatore

Prof. Umberto Monarca

Candidato

Alessandro Ambrosino

Matricola

219801

Anno Accademico 2019/2020

“Audentes Fortuna Iuvat”

Publius Vergilius Maro,

Aenis, X, 284

Indice

Introduzione	4
1. Capitolo I: Definizioni di Politiche Industriali.....	5
1.1. Fallimenti di Mercato e Teoria dei Vantaggi Comparati.....	5
1.2. Strumenti e Obiettivi.....	7
1.3. Dalla fase interventista al XXI secolo.....	11
1.3.1. La fase interventista.....	12
1.3.2. La fase liberista.....	14
1.3.3. Dopo il 2000: La Nuova Politica Industriale, il dibattito.....	15
2. Capitolo II: Il rapporto tra politiche industriali comunitarie e nazionali. L'orientamento della politica industriale europea.....	19
2.1. In breve, la storia e i trattati.....	19
2.2. Principi Generali.....	20
2.3. Le politiche di tutela del mercato.....	22
2.4. Le politiche di coesione e sviluppo regionale.....	23
2.5. Le politiche per lo sviluppo industriale.....	24
3. Capitolo III: La sfida del COVID. Il ritorno dello Stato e la centralità dell'Unione.....	26
3.1. La risposta dell'Europa.....	26
3.2. Il caso italiano: la necessità di una strategia.....	30
Conclusioni.....	38
Bibliografia.....	40

Introduzione

Il 2020 si sta sempre di più rivelando un anno di profondi mutamenti sociali, culturali, politici e sicuramente economici. Un anno che sembrava volto principalmente alla stabilizzazione e alla crescita economica, ad un graduale sviluppo di nuove politiche del lavoro e di assistenza e ad una maggiore attenzione alla sostenibilità e allo sviluppo tecnologico, è stato profondamente scosso da un avvenimento improvviso, figlio di una globalizzazione che forse, proprio con questo, ha messo in luce le sue stesse debolezze. In questo contesto è tornato centrale il dibattito delle politiche industriali, uno strumento peculiare della politica economica che nei momenti di crisi torna ad imperversare nel dibattito politico. Numerose sono state le definizioni discusse e altrettanto numerose le varie declinazioni che sono state date a questo concetto, che spazia dal più generale intervento statale per sanare i fallimenti di mercato, alle più specifiche misure strategiche e correttive, ma anche alla redazione dei cosiddetti piani industriali e strategie nazionali. Un tema intorno al quale e del quale non può esistere una conclusione assoluta, data ovviamente la sua natura non puramente tecnica, ma anche politica. Mutando le necessità, anche lo stesso dibattito è cambiato nel corso del tempo, passando dal dibattere se lo stato dovesse avere o meno un margine di intervento nell'economia, a riflettere quali azioni lo stato-regolatore potesse più o meno porre in essere, fino a giungere alla discussione riguardo dove lo stato dovesse indirizzare l'economia complessiva del paese. È quindi in questa discussione che si riserva la possibilità, in primo luogo di poter riprendere i concetti teorici e le varie definizioni che si sono susseguite nel corso del tempo, nonché le varie declinazioni che le singole nazioni hanno dato e definito riguardo le politiche industriali; ed in secondo luogo quella di poter discutere, ed in ultimo congetturare, quali siano effettivamente le opportunità che questa crisi abbia portato all'Unione Europea e all'Italia. In particolare, anche in questo caso, non si tratta tanto di entrare nel merito dei contenuti delle azioni che lo stato dovrebbe compiere, quanto di come dovrebbe giungere alle decisioni di intervento; un'analisi di metodo che, sempre parlando dell'Italia, finirà con mettere in luce la necessità di un ripensamento strategico dell'azione statale, allontanandosi dai meri singoli interventi compiuti ora per salvare compagnie strategiche, ora per sviluppare un settore alla volta.

Capitolo I: Definizioni di Politiche Industriali

Rispetto al concetto di "politica industriale" e alla sua identificazione, la letteratura ha sempre discusso a causa della **grande difficoltà** di riuscire ad inquadrare un così ampio insieme di misure sotto un'unica definizione. Esistono innanzitutto una serie di approcci più precisi e specifici, che non prendono in considerazione le cosiddette "misure orizzontali", solitamente mirate ad uno sviluppo omogeneo del sistema. Di conseguenza queste prime definizioni vedranno le politiche industriali come specifiche e selettive, una "selezione mirata" di industrie ed interventi tramite un piano governativo, che mirano ad effetti specifici su particolari industrie e dalle quali comunque il governo si aspetta benefici per l'intero paese. Tuttavia, esistono all'opposto visioni più ampie, che definiscono le politiche industriali come l'insieme di tutte le misure che influenzano l'industria, oppure, in aggiunta, tutte quelle misure che promuovono od impediscono il cambiamento strutturale. Una linea simile è stata approssiata anche dalla Banca Mondiale che vede la politica industriale come strumento del governo per cambiare la struttura industriale al fine di promuovere una crescita basata sulla produttività. Altri autori ampliano ulteriormente il concetto definendo come politiche industriali tutte le azioni del governo per ottenere uno sviluppo maggiore rispetto alla situazione di libero mercato, o che comunque mirano ad un cambiamento dell'allocazione delle risorse rispetto a quella posta dal mercato libero. Non ci sorprende quindi la sintesi effettuata da Labory S. (2006) che, sposando l'approccio di più ampio respiro, tiene conto innanzitutto della definizione di industria come l'insieme di tutte le attività produttive; di definire la politica industriale come un "insieme di interventi che fissano le regole del gioco concorrenziale da un lato, e che accompagnano il cambiamento strutturale dell'economia dall'altro" (p.259); ed infine di distinguere fra politica industriale "intesa come programma o strategia di sviluppo industriale" e politiche industriali "intese come pluralità di interventi della natura più varia. In quest'ultimo caso si intendono sia misure che regolano e promuovono la partecipazione al gioco concorrenziale, sia misure orizzontali che influenzano tutte le industrie, ma anche misure verticali o selettive. Tornando al termine "politica industriale" al singolare invece si intende la "strategia di sviluppo industriale nella quale le misure devono essere coordinate".

1. Fallimenti di Mercato e Teoria dei Vantaggi Comparati:

Definendo le politiche industriali, non sfugge notare come in alcune definizioni si parli di maggiore sviluppo rispetto alla situazione di libero mercato o comunque di migliore allocazione delle risorse data dall'equilibrio. Ciò fa quindi notare come spesso il libero mercato non porti a situazioni piacevoli o comunque preferite dai governi, che quindi intervengono attraverso misure atte a risolvere i cosiddetti "fallimenti di mercato". Per definizione le *market failures* sono distorsioni spontanee

all'equilibrio, prodotte dal mercato, e che producono una distribuzione delle risorse imperfetta lontana dall'ottimo paretiano. L'analisi condotta da Scognamiglio (2016) divide le *market failures* in sei tipologie:

- i. *beni pubblici e sociali*, "che il mercato non è in grado di produrre nella quantità e nella specie desiderabile (opere pubbliche, istruzione, giustizia, sicurezza e così via), a causa di comportamenti opportunistici o perché il bene o servizio non si presta ad essere prodotto e distribuito con i normali meccanismi del mercato, nel senso che il suo "valore" non è incorporabile in un prezzo" (p.28).
- ii. *Incertezza ed instabilità*, che riguardano un allontanamento dall'equilibrio del sistema nel suo complesso o di specifiche industrie e mercati che derivano da caratteristiche di offerta e domanda o dalle decisioni ed interazioni di un numero ristretto di produttori.
- iii. L'esistenza del *monopolio* che può avere sia la forma della concorrenza monopolistica che del monopolio naturale, e che portano ad un dilemma tra massima efficienza produttiva e rispetto della concorrenzialità dei mercati.
- iv. Le *esternalità*: definite come il "fenomeno per cui alcuni costi e benefici che derivano dalle decisioni di singoli operatori non risultano incorporate nel sistema dei prezzi che l'imprenditore prende in considerazione nel determinare le proprie scelte" (p.29).
- v. I *costi di transazione*, che rende il mercato meno efficiente della possibilità di accentramento delle operazioni attraverso il fenomeno dell'impresa.
- vi. *L'asimmetria informativa* che si determina quando una parte degli operatori del mercato dispone di conoscenze rilevanti sulla qualità del prodotto che gli altri non hanno.

Tutte queste failures determinano quindi una realtà ben diversa dall'ideale di concorrenza perfetta, e che, nel nostro caso, determinano delle condizioni nelle quali l'intervento dello stato può essere regolatorio o comunque determinante al fine di ottenere l'allocazione delle risorse desiderata a seconda delle priorità settoriali e nazionali.

Oltre ai fallimenti di mercato è importante citare, nonostante una divisione molto netta tra i vari economisti, come cause della necessità di adottare politiche industriali, i cosiddetti 'vantaggi comparati' e i cambiamenti strutturali. Entrambi hanno la stessa motivazione: "le condizioni di mercato cambiano costantemente, a causa dell'arrivo di nuovi concorrenti, di nuove tecnologie e dei cambiamenti nei gusti e preferenze dei consumatori. Le imprese si devono aggiustare ai cambiamenti, cambiando prodotto o migliorando il prodotto. Questi aggiustamenti richiedono mutamenti strutturali per le imprese e implicano che i vantaggi comparati cambiano" (Labory, 2006, p.273). In effetti si potrebbe facilmente intuire che spesso le imprese possano non disporre dei mezzi economici o tecnologici necessari, in un determinato paese o zona geografica, per poter reggere in qualche modo

una concorrenza esterna o soddisfare una nuova domanda. Tuttavia, la divisione è netta: i liberisti affermano che se il governo è in grado di mantenere un ambiente legislativo ed economico stabile, i vantaggi comparati verranno esauriti "naturalmente" ed evitando di andare contro i cosiddetti "fallimenti di governo" dovuti ad una conoscenza minore dei *decision-makers* e ad una necessità elettorale che spesso guida verso una maggiore necessità di visibilità. Gli interventisti d'altro canto sostengono che "anche se l'autorità pubblica dispone di meno informazione del settore privato, quest'ultimo non è sempre e comunque più efficace nelle decisioni" (p.274). In ogni caso è comunque ben tenere a mente entrambi i punti di vista, che confluiranno nello sviluppo della "nuova politica industriale" che si analizzerà successivamente.

2. Strumenti e Obiettivi:

Dopo aver definito e analizzato ragioni alla base e varie visioni della letteratura rispetto al concetto di politica industriale, è bene andare a visionare i vari elementi che nella pratica caratterizzano questo tipo di politiche. Ovviamente si farà riferimento alla definizione più ampia di politiche industriali, andando quindi a classificare due insiemi distinti.

-Del primo fanno parte tutte quelle misure che non agiscono direttamente sull'industria, ma la influenzano (Labory, 2006). Questo insieme racchiude gli strumenti che sono correttivi delle *market failures* nell'economia generale di un paese. La stabilizzazione macroeconomica, in particolare riferendosi alle politiche monetarie: Scognamiglio (2016) discute l'importanza della stabilità riferendosi sia agli studi di Keynes che di Ropke. Infatti, Keynes arrivò alla conclusione di come la domanda e l'offerta non siano indipendenti dalla moneta, questo perché l'immissione di moneta è causa di un'espansione di consumi ed investimenti; Ropke aggiunse poi l'importanza della stabilità monetaria, questo poiché "l'instabilità del potere d'acquisto della moneta provoca [...] incertezza negli operatori economici, e di qui disoccupazione e stagnazione. [...] Ropke sosteneva con accenti appassionati le virtù della moneta *dura* (cioè stabile) contro le miserie della moneta *molle* (cioè inflazionistica)" (p.39). In secondo luogo vi sono le politiche sociali e del lavoro: quali la legislazione del lavoro, nata con l'obiettivo di ridurre l'asimmetria informativa che dà alle industrie un eccessivo potere contrattuale nel mercato del lavoro; e le politiche sociali, che si basano sull'incapacità di tutti i singoli di badare a loro stessi e sul principio di uguaglianza delle opportunità, ponendo come soluzione le varie politiche di welfare, che vanno dal pensionamento, alla salute, fino all'istruzione (Scognamiglio, 2016). In particolare, Labory (2006) ci ricorda come quest'ultime: "pur mirate allo sviluppo sociale del paese crescita culturale, integrazione delle minoranze e riduzione della povertà) hanno effetti anche sulle industrie perché determinano la disponibilità di un lavoro maggiormente qualificato" (p.260). Ultime politiche del primo insieme sono quelle fiscali, infrastrutturali e del

territorio. In particolare, la tassazione ha come finalità il finanziamento dei *beni pubblici*, ma comunque influenza lo sviluppo industriale.

-Il secondo è più mirato all'industria. Si parla infatti di tre tipi di misure: regolazione della concorrenza, misure orizzontali e misure verticali. Per quanto riguarda il primo gruppo si tratta in generale di misure che vanno a costituire in quadro concorrenziale di un particolare settore che essenzialmente si traducono in politica antitrust, regolamentazione dei prezzi, dei prodotti o la promozione generale di prodotti nazionali per migliorare l'economia locale, o la promozione delle esportazioni per ampliare il mercato estero. Il secondo tipo di misure è quello delle misure orizzontali, come già definite in precedenza, si parla di misure che agiscono orizzontalmente su tutte le industrie. Mentre il terzo tipo tratta le misure verticali, cioè mirate ad un'industria specifica. In ogni caso queste ultime due categorie di misure aiutano l'accesso o la creazione di risorse necessarie allo sviluppo industriale o all'aggiustamento strutturale, che siano conoscenze, capitale umano e sociale o finanziario. Dati i numerosi strumenti attivabili, riportati in tabella, questi possono essere usati per numerosi scopi (che siano sociali, industriali o geopolitici), o talvolta la loro congiunta attivazione può andare a creare dei conflitti.

TAB. 1. *Strumenti della politica industriale*

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 qualitative • 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

La tabella riporta dunque i numerosi interventi dello stato che nell'economia vanno a colpire i diversi settori. In sintesi, è bene ricordare che le politiche industriali hanno quindi sempre a che fare con i cambiamenti nella struttura industriale e che vogliono un maggiore sviluppo di quest'ultima e maggiore ricchezza per la nazione. Ciò dovuto dalla necessità di accompagnare nella ristrutturazione o di riallocazione delle risorse.

Questo cambiamento viene accompagnato sia garantendo le regole del gioco, che sviluppando incentivi in favore di programmi di ricerca e sviluppo per le nuove tecnologie e nuovi settori. Tutto sostenuto da un accompagnamento nei costi sociali.

In un'ottica più localizzata **al nostro paese**, il ruolo della politica industriale viene discusso da Carnazza (2016) che in un'analisi prende in considerazione **due visioni opposte**. La prima va a meglio sposarsi con la linea dettata finora: "evidenzia l'importante ruolo rivestito dallo Stato nel definire e impostare con efficacia interventi di politica economica ed industriale con un ampio orizzonte temporale" (p.6); la seconda d'altra parte **punisce l'operatore pubblico**, affermando che la sua assenza sia la migliore soluzione e che la politica industriale venga delineata on the road dai vari operatori "che contribuirebbero a quelle trasformazioni che lo stesso mercato giudica migliori e seleziona per il raggiungimento di una maggiore competitività" (pp.6-7). Il dibattito si incentra quindi su quanto effettivamente sia affidabile lo Stato nella scelta di settori di priorità ed obiettivi, o se questo debba limitarsi a garantire le condizioni di contesto. Nonostante infatti l'abbandono dell'interventismo negli anni '70 per poi sviluppare l'idea di una ripresa di un intervento solamente strategico, la **crisi del 2008** ha messo di nuovo in evidenza come vi fosse la volontà di intervento anche sulle industrie e non solo sulle banche. Ma in quel caso si parlava **di crisi e di emergenza**, argomento che concerne anche la situazione attuale dell'economia. Ma ciò fa notare come, esattamente come nel 2008, ancora oggi sia molto **acceso il dibattito** sul ruolo del governo, e che non sia stato esaurito nella semplice riflessione pragmatista che verrà definita in seguito.

Nell'analisi di Carnazza sorge anche un **altro punto cruciale**, e cioè **l'orizzonte temporale** di queste politiche, che idealmente si andrebbero ad orientare nel medio-lungo termine; a ciò vengono poi aggiunti altri elementi. **L'importanza del debito e delle finanze pubbliche** come possibile vincolo a possedere risorse necessarie per questo sviluppo orientato nel lungo orizzonte; il dialogo tra livello Europeo e Nazionale, che si tratterà successivamente; dialogo tra amministrazione centrale e periferiche. "Fondamentale può diventare, al riguardo, la costituzione di un Comitato di esperti (composto da rappresentanti delle Associazioni imprenditoriali, accademici, rappresentanti dei Ministeri economici, istituti bancari) a cui affidare il compito di approfondire il percorso metodologico tracciato nello studio che dovrebbe essere successivamente "validato" a livello politico

in un'ottica, però, di medio - lungo periodo che vada al di là della ricerca del consenso elettorale di brevissimo periodo” (p.12).

L'**obiettivo generale** delle politiche industriali si può riassumere quindi nel “favorire l'evoluzione dell'economia verso direzioni ritenute desiderabili dal punto di vista *economico* (migliorando l'efficienza), *sociale* (rispondendo a bisogni sociali e migliorando l'equità), *ambientale* (assicurando la sostenibilità) o *politico* (proteggendo particolari interessi nazionali)” (Pianta, 2009). Dal punto di vista economico si discute l'intervento in ambito di **efficienza statica**, e quindi, come detto sinora, la risoluzione dei fallimenti di mercato che portano ad un uso inefficiente delle risorse, così come l'**efficienza dinamica** puntando su risorse e settori favorendo il processo di apprendimento e cambio tecnologico. In particolare, la nostra riflessione può soffermarsi tra quello che è il rapporto tra settori dinamici e settori a bassa crescita: nel primo caso si parla di politiche a sostegno dello sviluppo del lato dell'offerta che sono destinate ad avere come risultato un accrescimento del reddito medio del paese. Ciò può avvenire oltre che attraverso uno sviluppo interno, anche attraverso un processo di internazionalizzazione dei mercati favorendo la capacità delle imprese di competere sui mercati internazionali. Gli ambiti di applicazione non si esauriscono ovviamente all'efficienza industriale, gli obiettivi come già detto sono molteplici e motivati dalle varie necessità che possono insorgere nei *touchpoints* tra stato, società civile e imprese. Si parlerà quindi di strumenti di coordinamento, e quindi la necessità di fornire strutture complementari allo sviluppo di un determinato settore; lo sviluppo delle condizioni di contesto, e quindi gli investimenti nel contesto sociale ed infrastrutturale. Gli obiettivi economici fin ora trattati vengono oggi, come mai prima d'ora, completati da interventi sempre più interessati alla **società nel suo complesso**. Non si parla più solamente di istruzione, ma di ambiente, di un vero e proprio sviluppo sociale sotto ogni singolo aspetto. Dunque, non si può più semplicemente 'ridurre' l'ambito di applicazione degli interventi al solo mondo delle imprese, in quanto da un lato è sempre stato evidente in primis il *ruolo sociale* che l'impresa ha, ma dall'altro è innegabile lo stretto contatto che queste politiche hanno con la società civile. E per questo si andrà a parlare di interventi con obiettivi ambientali, sociali e politici, tutto racchiuso sotto il grande tetto della dicitura **politica industriale**. Ma la domanda sorge spontanea, è veramente in grado lo stato di occuparsi di tutti questi aspetti? O dovrebbe occuparsi esclusivamente di garantire una sana competitività che possa permettere un 'naturale' sviluppo? Una domanda che fino a ieri sembrava racchiudersi nel singolo dibattito teorico, discusso in questo capitolo, e nell'analisi storica, discussa nel prossimo; oggi deve scontrarsi con la realtà e con la crisi del Coronavirus. La **questione centrale è sempre quella**: quanto effettivamente i fallimenti di mercato possono giustificare gli interventi dello stato nell'economia? Ha senso ormai definire le politiche industriali come singoli aggiustamenti di quelli stessi fallimenti? La risposta a quest'ultima domanda è alla luce dei fatti negativa, mentre la prima domanda pone

ancora centrale la **diatriba** tra interventismo e liberismo, ma di questo se ne discuterà meglio nel prossimo capitolo.

Arriviamo quindi alla **conclusione** di poter definire le politiche industriali come misure di lungo-medio periodo adottate dallo stato (che diventa in alcuni casi una vera figura imprenditoriale che si fa carico degli investimenti più incerti e che modella contemporaneamente il mercato) inserite in veri e propri piani industriali che da un lato vanno a stimolare uno sviluppo strutturale dell'economia con obiettivi strutturali, tecnologici di sviluppo o geopolitici; dall'altro vanno a risolvere le market failures con obiettivi sociali e regolatori; e contemporaneamente cercano di regolare le cosiddette regole del gioco all'interno del settore (antitrust).

3. Dalla fase interventista al XXI secolo

Definite in una visione più didattica le politiche industriali, è bene adesso tentare di dare una **linea temporale** alle loro evoluzioni e mutamenti. Infatti, se ad oggi possiamo parlare o discutere di determinati strumenti teorici e pratici, ciò è possibile grazie ad un altrettanto importante processo di cambiamento sia nel pensiero che nella pratica rispetto all'intervento statale nell'economia.

È importante in questo senso discutere sia **l'andamento generale** del pensiero economico rispetto a questa disciplina, sia andare a trattare più nello specifico il caso dell'Unione Europea. Di quest'ultimo si parlerà meglio nel terzo capitolo, ma, si proveranno qui ad inserire nell'**analisi storico-economica** le decisioni e le politiche intraprese nel vecchio continente anche come conseguenza dei mutamenti stessi della visione economica e politica del discusso intervento statale.

È sicuramente importante e di rilievo il lavoro condotto da Labory (2006), nel quale analizza in uno **studio di otto paesi** quelle che sono le caratteristiche e l'evoluzione della politica industriale dal primo dopoguerra sino ai giorni nostri. È importante quindi la **divisione** che compie in tre momenti: dapprima una **fase interventista**, seguita da una **liberista**, fino ad arrivare alla **pragmaticità** e alla nuova politica industriale. Contemporaneamente a ciò è anche importante, per quanto riguarda i paesi dell'Unione Europea, considerare contemporaneamente i vari trattati, integrazioni e rapporti che i singoli stati avessero con l'Unione stessa, ed in generale le linee di politica decise da quest'ultima, sicuramente più rilevanti dopo Maastricht.

Infatti lo studio dei paesi europei è interessante perché " pur all'interno della comune vicenda della ricostruzione postbellica, da un lato hanno seguito (almeno dal 1945 in poi) approcci diversi alla politica industriale (più interventista per Francia e Italia; decentralizzato in Germania e più liberale, oggi, nel Regno Unito), dall'altro si sono uniti in un processo d'integrazione economica che richiede loro di coordinare i propri interventi di politica industriale" (Labory, 2006, p.262). Aggiungendo anche l'analisi dei paesi asiatici, è facile riscontrare ciò che viene detto in precedenza, in una prima

fase si segue un approccio più interventista, anche con l'obiettivo di salvaguardare le industrie nascenti, specialmente nei settori considerati strategici, per poi lasciare agire le forze del mercato.

La fase interventista:

La prima fase riguarda quindi il processo della ricostruzione post-bellica, quindi databile tra il 1945 e gli anni '70. Non è difficile pensare come il vecchio continente fosse economicamente uscito danneggiato dal conflitto mondiale, per questo che fu ritenuto **necessario**, in forma più o meno importante, un intervento dello stato nell'economia. Gli interventi principali vanno a differenziarsi tra le varie nazioni: in Italia c'è un ruolo determinante dello stato. Infatti questo è il periodo delle grandi imprese pubbliche e della liberalizzazione del commercio, in Italia si portano avanti i grandi investimenti dell'IRI e si applica una strategia basata sulle esportazioni. In Francia, contemporaneamente, la politica industriale viene declinata come vera e propria **strategia nazionale**, si istituisce il Commissariato Generale alla Programmazione nel 1946 con l'obiettivo di creare grandi imprese che possano competere a livello globale. Si avranno dunque due 'ondate' di nazionalizzazioni: una prima nel '44 in cui ci si concentra su settori finanziario, utilities e trasporti. Una seconda negli anni '80 nei confronti di settori in difficoltà quali l'acciaio e la cantieristica navale, attraverso acquisizioni statali dirette. Anche lo UK si accoda agli altri paesi, basando la sua politica industriale fino agli anni '80 su **proprietà pubbliche**, sussidi, politica fiscale e **restrizioni al commercio internazionale**; già in questo periodo inizia a svilupparsi una politica per la concorrenza, che comunque resterà debole fino agli anni '80. Per ultima si analizza la Germania, della quale è interessante notare come la politica industriale sia un impegno costante del governo, dice bene Labory: "Il governo tedesco sostiene da sempre che l'obiettivo della politica economica è il miglioramento del quadro competitivo in cui agiscono le imprese, ma, al tempo stesso realizza, in modo sistematico, un sostegno mirato a specifiche industrie e imprese" (p. 266).

In generale i **settori interessati** in questa fase sono stati quello dell'industria **manifatturiera** e annessi, in quelli che in generale sono stati i settori tipici che seguivano la visione 'fordista'. In questo senso è bene riflettere sulle implicazioni che lo sviluppo del settore manifatturiero ha rispetto alla diretta conseguenza in un aumento della produttività, riprendendo così la legge di Kaldor.

Riassumendo si può quindi constatare che la fase interventista veda attuarsi politiche di **diretto intervento statale**, ma declinate in modo diverso, si prendano ad esempio l'Italia e la Germania che puntano sulla strada delle esportazioni, mentre lo UK pone restrizioni sul commercio internazionale per favorire il mercato interno. In Francia si applica una visione strategica, sicuramente molto lungimirante per l'epoca, mentre con una visione altrettanto avanzata lo UK vede attivarsi un primo

passo di politiche per la concorrenza. In questa fase, ricorda Labory, si ha una visione più declinata al *command and control* e quindi ad un controllo diretto sulle imprese da parte del pubblico.

È proprio **lo sviluppo di imprese pubbliche che ha portato ad ottimi risultati**: “In quasi tutti i Paesi europei, per molti decenni le imprese pubbliche hanno rappresentato una risposta efficace ai fallimenti di mercato nei settori caratterizzati da monopoli naturali, alte esternalità, intenso cambiamento tecnologico e opportunità di miglioramenti di efficienza dinamica. Un punto di forza di questo approccio è stata l’integrazione, all’interno della sfera delle politiche pubbliche, dell’insieme di attività che vanno dalla ricerca di base e applicata allo sviluppo di nuovi prodotti e sistemi, fino a produzioni di grande scala, in cui le commesse pubbliche svolgevano il ruolo chiave di assicurare domanda finale e sbocchi di mercato per i settori emergenti” (Pianta, 2009).

Tuttavia, è Scognamiglio (2016) a porre la riflessione rispetto alla proprietà pubblica e privata delle imprese e motivare **il fallimento della gestione pubblica**. Infatti, è importante sottolineare i motivi del passaggio dalla fase interventista a quella più liberista. Le politiche stataliste portarono ad una **crescita enorme del potere della burocrazia** statale e dei sindacati, che andavano a considerare il salario da un lato trainante della domanda aggregata, esattamente come Smith e Keynes avevano teorizzato, ma dall’altro come *variabile indipendente*, ovvero la disgiunzione della crescita dalla produttività. "L'esito delle nazionalizzazioni fu nel complesso negativo" (Scognamiglio, 2016, p. 468). A questa conclusione l'autore arriva affermando come la politica statalista abbia protetto le imprese dalle sanzioni che il mercato avrebbe naturalmente dato alla loro inefficienza organizzativa; a ciò va aggiunta anche l'apparente inesauribile fonte di risorse che poteva essere lo Stato stesso. Ciò ebbe come diretta conseguenza da un lato una **decescente produttività**, che necessitava sempre di più investimenti, alimentando la stagnazione data dagli alti tassi di interesse; e dall’altro l’inflazione e quindi ottenendo un effetto opposto da quello desiderato.

A queste analisi **gli USA costituiscono sicuramente un capitolo a parte**. Non dovendo mai andare incontro ad una vera e propria ricostruzione e non avendo le radici socioculturali necessarie per il propagarsi di idee stataliste, sono sempre rimasti lontani dall’Europa e dall’idea di *programmazione economica*, sviluppando il *corporate capitalism* e separando in questo modo proprietà e controllo. Per realizzare specifici obiettivi vi erano le cd *Agencies* e, nonostante il poco intervento, vennero comunque fatti sviluppi sulla regolamentazione.

La fase liberista:

Fu però in questo scenario, secondo Scognamiglio, la **crisi petrolifera** degli anni '70 a dare il colpo di grazia allo statalismo europeo e a far incrinare il sistema dando via al fenomeno delle **privatizzazioni**. E quindi alla fase liberista della politica industriale.

Da un punto di vista teorico presero infatti piede le dottrine *neoliberiste* attraverso un esplicito ritorno a Smith, all'equilibrio di bilancio, al libero scambio e alla **deregulation**, vera parola d'ordine di questo periodo. Lo Stato era diventato il problema e non la soluzione (Scognamiglio, 2016).

È così dunque che in Italia si vede la chiusura dell'IRI, lo sviluppo della legislazione antitrust, e l'implementazione di sussidi alle PMI, le privatizzazioni. È anche vero che, **nel caso italiano, la politica industriale appare debole**; infatti Labory (2006) ricorda: "manca ad esempio un mercato del capitale efficiente che permetta alle imprese un accesso facilitato al finanziamento; la burocrazia impone ancor oggi procedure lunghe e costose alle imprese; il sostegno ai settori del futuro non appare efficace" (p. 265). Anche in Francia dagli anni '90 si dà il via alla privatizzazione, anche se alcune imprese rimangono sotto l'influenza pubblica attraverso un nocciolo duro statale (un pacchetto di maggioranza di banche e imprese pubbliche); si continuano però **gli impegni pubblici nella ricerca**, sostenendo i grandi programmi e commesse pubbliche per quanto riguarda i settori considerati strategici. È interessante a questo punto notare come, avvicinandoci sempre di più ai giorni nostri si possa studiare contemporaneamente lo sviluppo Europeo della politica industriale: "Il processo d'integrazione economica europea ha influenzato fortemente le politiche industriali dei paesi europei. In primo luogo, ha fornito nuove opportunità alle industrie nazionali, grazie all'ampliamento del mercato (economie statiche e dinamiche di scala e di varietà). In secondo luogo, ha indotto i paesi a coordinare le loro politiche ed a volte ad adottarne di comuni. In terzo luogo, la Commissione Europea ha giocato un ruolo importante di monitoraggio e di analisi delle industrie e dell'economia che ha aiutato a identificare le sfide economiche ed a focalizzare su di esse gli sforzi dei paesi membri" (Labory, 2006, p. 266). Dagli anni '80 e poi con Maastricht la politica industriale europea si focalizza su in primis fornire le **condizioni della concorrenza**, ma allo stesso tempo l'autorità pubblica ha il compito di individuare e sostenere le tecnologie e le industrie del futuro. In particolare, quest'ultimo punto è sicuramente molto proattivo, anche se nella pratica si traduce inizialmente con misure orizzontali dispersive ed interventi minimi di regolazione.

Il **fallimento** dell'ancora **troppa nazionalizzazione** delle politiche industriali a livello europeo, viene anche dimostrato "nel caso di attività caratterizzate da un rapidissimo cambiamento tecnologico, da una continua evoluzione dei prodotti, dei mercati e dei modelli d'impresa [...]. Il risultato per l'Europa è stata la **perdita di capacità produttive in settori chiave** e un forte deficit commerciale per i prodotti e i servizi legati alle tecnologie dell'informazione e comunicazione" (Pianta, 2009).

Protagonista di questa fase risulta quindi l'*antitrust* e tutto ciò che ne deriva: l'obiettivo è garantire le regole del gioco, ma più nello specifico agire in una situazione di *second best* e garantendo l'accesso al mercato e il funzionamento concorrenziale tra i partecipanti, eliminando gruppi o categorie favorite. L'obiettivo, principalmente in Europa, è mantenere questo equilibrio al fine dello sviluppo delle piccole medie imprese (Scognamiglio, 2016).

Si nota quindi come il **pensiero liberista** viene espresso nel *focus* che si sposta sul garantire le regole del gioco e con un intervento meno diretto e più *incentives-based* solo laddove ritenuto necessario o strategicamente rilevante. Tutto questo attraverso una serie di politiche orizzontali, come si è evidenziato, sia a livello statale che sovrastatale.

Dopo il 2000: La Nuova Politica Industriale, il dibattito.

“Nel XXI sec. la questione delle politiche industriali si presenta ancora come l’esigenza di favorire lo sviluppo di nuove attività, basate su conoscenze tecnologiche che sono difficili e costose da acquisire e sviluppare, realizzate con processi produttivi complessi, che coinvolgono soggetti diversi e richiedono decisioni coordinate e l’organizzazione di nuovi mercati. Le imprese che possono sviluppare le nuove attività hanno bisogno di informazioni, coordinamento, incentivi, risorse e protezioni temporanee per potere affrontare i rischi e coprire i costi dell’apprendimento e dell’investimento” (Pianta, 2009). Questa sintesi è frutto dello sviluppo teorico e pratico che ha preso piede nel nuovo millennio. Viene infatti riproposto anche negli studi di Labory sulla "nuova politica industriale" e sulla cosiddetta **fase pragmatica** ed economia basata sulla conoscenza, definendo da un lato come si vuole sostenere le regole della concorrenza, e quindi rimarcare l'importanza dell'antitrust, ma dall'altro come ci si spinga ad **un intervento sempre più verticale** e specializzato rispetto a determinati settori.

Quali sono quindi le priorità o comunque le aree di interesse della politica industriale? Lo scontro con la realtà è evidente: sviluppo tecnologico, internazionalizzazione dei mercati, e regolazione sia di mercati interni che esterni.

Analizzando i dati si può benissimo notare come, se nella fase liberista gli aiuti diminuiscono, in quella successiva si ha nuovamente un rialzo: ciò è dovuto ad una **necessità di sostenere le nuove industrie**. Infatti, le politiche orizzontali degli anni '80 non avevano fornito i risultati sperati in termini di sviluppo tecnologico e sostegno delle PMI, e fu quindi la stessa Commissione Europea nel 2005 a sottolineare la necessità di obiettivi più specifici.

Di esempio pratico v'è la Francia che ha implementato dunque una politica fortemente incentrata ad azioni specifiche sui singoli settori attraverso una strategia nazionale. Questa prevede la creazione di "poli di competitività" da un lato e di una agenzia che coordina le varie azioni a favore di nuovi settori

(Labory, 2006). Si ritrova dunque un assetto strategico che vuole sfruttare sinergicamente le relazioni tra pubblico e privato con l'obiettivo di sviluppare ed ammortizzare i costi delle ricerche più rischiose, riducendo i rischi e incentivando gli investimenti. Uscendo dall'Europa anche in Giappone e USA si possono riscontrare simili tendenze, tanto da portare Labory a racchiudere in una breve definizione le conclusioni dell'analisi: "la **nuova politica industriale** è quindi composta, da un lato, da misure per garantire il quadro concorrenziale delle imprese (antitrust e regolamentazione incentive-based), dall'altro da misure per favorire l'orientamento delle industrie verso settori high tech" (p. 272).

È quindi in un contesto simile che ci si trova nella definizione di "economia aperta e basata sulla conoscenza". Infatti, partendo dall'evoluzione che la teoria dell'economia industriale ha avuto a partire dagli anni '80, si riesce a sintetizzare in due elementi principali questa definizione. In primo luogo, la concorrenza mondiale che viene intensificata dal fenomeno della globalizzazione e dallo sviluppo dei paesi asiatici. In secondo luogo, l'innovazione e progresso tecnologico come 'cuore della dinamica economica'. Questi due aspetti si inevitabilmente incrociano: **la necessità di competere a livello globale spinge le imprese a migliorarsi ed innovarsi, e ciò è possibile attraverso la conoscenza**. Infatti, le fasi di R&S, come quella di commercializzazione e marketing richiedono capitale umano, organizzativo e sociale come base per l'innovazione. Diventa quindi fondamentale il capitale intangibile (riprendendo la teoria evolutiva), ricollegandoci anche all'importanza che lo stato a questo punto assume nel supportare ed incentivare lo sviluppo dell'industria in investimenti importanti e rischiosi. Riassume bene Labory (2006) quando afferma: "I contributi riconducibili a tale approccio, da un lato mostrano la specificità delle traiettorie tecnologiche e dei sistemi nazionali (o regionali) d'innovazione e quindi giustificano la varietà di approcci osservati nella realtà, dall'altro, sottolineano il ruolo delle istituzioni nello sviluppo industriale, sostenendo che la capacità delle istituzioni di anticipare le evoluzioni future e di rimettersi in questione se le condizioni cambiano influenza la performance economica. Il ruolo del governo nello sviluppo industriale appare quindi fortemente legittimato in tale approccio teorico" (p. 275). È così che **la mano statale viene giustificata** sia nella teoria degli incentivi: la necessità di incentivare la cooperazione nei programmi R&S che a causa delle esternalità positive non sarebbero forniti dal mercato. Allo stesso modo nella teoria del commercio strategico, che legittima la politica verticale nei settori strategici. In una visione di lungo termine il sostegno iniziale agli ingenti costi di sviluppo iniziali tramite forme di protezione dalla concorrenza internazionale sono più che giustificati. Ultimo nella nuova geografia economica che sottolinea come i *cluster* siano fonte di vantaggi dovuti alla cooperazione e creazione collettiva di conoscenze, con imprese complementari e intense relazioni di collaborazione.

Emergono dunque cinque elementi della "nuova" politica industriale:

1. L'intervento pubblico può influenzare la direzione della specializzazione tecnologica di un determinato paese;
2. Le risorse di oggi risiedono nei fattori intangibili e nel progresso tecnologico;
3. Le istituzioni devono favorire l'interazione tra gli attori economici;
4. Il governo ha un ruolo di coordinatore e catalizzatore dello sviluppo industriale.

Ovviamente la visione, anche di questi tempi, **non è certamente univoca**. Se si guarda allo studio di Carnazza (2016) sul caso italiano è interessante ricordare come **non sempre si è giunti alla conclusione voluta dalle politiche industriali** attuate. Per questo che dal lato opposto viene prediletta una visione della politica industriale **“on the road”**: “A fare politica industriale sono indirettamente i vari soggetti istituzionali: le banche che spesso hanno assunto il ruolo di partner strategici nei confronti delle imprese, il Fondo strategico italiano, i nuovi modelli di distribuzione alla Eataly, le circa 4mila multinazionali tascabili, i distretti che hanno reagito alla crisi recessiva del 2008, infine molte imprese di micro e piccole dimensioni che, spontaneamente - attraverso iniziative, accordi di collaborazione, strategie di innovazione, di internazionalizzazione, - hanno permesso al nostro Paese di ritornare competitivo e di riconquistare quote di mercato al di fuori dei confini nazionali” (p.17). Questo viene appunto scritto nel **nuovo millennio**, e va a dimostrare come **non sia assoluta quindi la necessità dell'intervento statale**, soprattutto in paesi dove le maggiori **difficoltà** sono proprio da un punto di vista di **applicabilità** di queste politiche, sia perché soggette a continue revisioni, sia per un problema evidentemente di burocrazia. In Italia si ottiene quindi una discrepanza di domanda e offerta di politiche industriali, se da un lato lo stato le produce, ma la burocrazia ne rallenta l'esecuzione, dall'altro le imprese non le conoscono e non riescono ad implementarle. Infatti, sempre in tempi recenti, vengono ricordate le motivazioni che hanno poi portato alla fase liberista: **“la messa in pratica di tali politiche presenta numerosi punti deboli**. Esse sono realizzate da **governi** e istituzioni pubbliche **che non dispongono di informazioni** sistematiche sull'intera economia [...] Le autorità pubbliche spesso **non hanno le strutture amministrative**, le **competenze** tecniche e gli **strumenti di controllo** per intervenire con efficacia, individuare i settori e le imprese di successo e calibrare le misure richieste [...] in presenza di una forte regolamentazione pubblica, può accadere che le imprese puntino alla conquista e al mantenimento di posizioni di rendita assicurate dalle decisioni pubbliche, anziché mirare all'accrescimento dell'efficienza”, e per ultimo, reso evidente nel **caso italiano**, **“L'esistenza di rischi delle politiche industriali è dovuta ai fallimenti dello Stato**, accanto a quelli del mercato, e questi rischi appaiono particolarmente gravi quando le **istituzioni pubbliche sono più fragili e inefficienti”** (Pianta, 2009).

A **conclusione del dibattito** la soluzione di una parte della letteratura sembra **realistica** per molte situazioni: *in medio stat virtus*, le politiche sì, ma nei modi e nella quantità adeguate, il che vuol dire, per un paese come l'**Italia**, cercare di ripartire con una visione molto concreta fissando come priorità lo snellimento di meccanismi che sembrano tenere incagliato il paese al 'vecchiume' del ventesimo secolo. È questo che **fortunatamente è avvenuto negli ultimi anni**: un punto di mezzo con delle politiche che **da un lato** mirassero ad uno **snellimento dell'assetto burocratico** e amministrativo, ma **dall'altro** si persegue una politica che **premia start-up e PMI innovative**.

“Più mercato e migliore (non necessariamente più) Stato potrebbero rappresentare, così, la risposta migliore alle imponenti sfide che si imporranno nei prossimi anni e che si riveleranno particolarmente ardue” (Carnazza, 2016, p.22).

Capitolo II: Il rapporto tra politiche industriali comunitarie e nazionali. L'orientamento della politica industriale europea.

Come anticipato in alcuni passaggi del capitolo precedente, per proseguire nell'analisi del dibattito sulle politiche industriali e per avere in mente anche meglio il **contesto e lo scenario Europeo**, è sicuramente importante provare a spiegare e approfondire in primis come storicamente, riprendendo l'analisi storico-politica, si è arrivati all'attuale metodo di gestione delle politiche industriali a livello Europeo; ed in seguito andare a vedere nel teorico e nel pratico come questo metodo venga effettivamente perseguito sia nella gestione del **rapporto stato-unione**, sia negli **strumenti, direttive e linee guida** tracciate dagli enti dell'Unione.

1. In breve, la storia e i trattati:

Innanzitutto, bisogna bene capire come si possa, ad oggi, definire l'Unione Europea. È infatti il caso né di parlare di Federazione, in quanto gli stati hanno ancora molta sovranità e le istituzioni federali non possiedono quei caratteri preminenti legislativi, esecutivi e giudiziari; né di parlare di semplice Organizzazione internazionale, in quanto comunque sono presenti enti comuni che hanno autorità nelle relazioni tra i singoli cittadini all'interno dei singoli stati. È dunque assimilabile ad una "grande area economica, a diversi gradi di integrazione" (Bianchi, 2009, p.9), che tuttavia ad oggi ancora non riesce a identificarsi come perno dell'economia mondiale e questo anche perché la sua origine è di natura prettamente politica. La situazione economico-politica attuale europea si è quindi ottenuta attraverso una **sedimentazione di trattati**, volontà e impegni nel tempo: un primo passo fu Oece, per gestire gli aiuti americani ai fini della ricostruzione (che diventerà poi Ocse nel 1961); il Consiglio d'Europa venne creato a Londra già nel 1949 con l'obiettivo di promuovere i principi di democrazia. Un passo avanti decisivo si è visto poi nella costituzione della CECA, una "struttura di governo e crescita comune", grazie alla quale paesi fragili univano le proprie forze. Sicuramente l'accordo più rilevante del periodo fu il **Trattato di Roma** (1957), di cui Bianchi (2009) ne fa notare il pragmatismo: "i paesi europei avevano bisogno di crescere, ma anche di stabilizzarsi fra loro, in un contesto in cui il passato aveva straordinarie inerzie" (p.13). È infatti importante ricordare che il contesto all'interno dei singoli paesi affrontava problemi diversi: da un lato la decolonizzazione di Francia e Regno Unito, dall'altro il rilancio dell'industria degli sconfitti Italia e Germania. Di

conseguenza già nel '56 si attuava una **liberalizzazione dei commerci interni** al coperto della comune difesa nei confronti degli Stati Uniti. Tuttavia, il contesto politico mondiale non aiutava sicuramente un sano processo di avvicinamento dei paesi membri, infatti prima i gelidi venti della Guerra Fredda, la caduta del Muro di Berlino nel 1989, poi le guerre in Iraq e nella ex Jugoslavia, sono tutti rilevanti in quanto le decisioni prese dall'unione vengono influenzate da questi eventi e non si riducono ad una mera gestione degli interessi di bottega di Bruxelles. Il periodo della presidenza di Prodi si colloca, ci dice Bianchi, come esempio di come "unificando i paesi europei, mentre le cancellerie si dividevano sulle guerre in corso, ha dato stabilità e speranza ad un quadro mondiale segnato dalla preoccupazione e dalla paura" (p. 15). Ed è proprio nella crescita e nella stabilità che ritroviamo la politica industriale europea, che ora affronta una nuova fase: diventare un'Unione dei cittadini e non più dei governi.

2. Principi Generali

È interessante quindi definire ora le linee guida che, dopo gli sviluppi nella teoria, l'Unione ha deciso di seguire al fine di raggiungere i suoi obiettivi. Si è discusso prima infatti del processo teorico che ha portato la letteratura a discutere di fase interventista, liberista e poi della 'nuova politica industriale'. **Gli obiettivi di politica industriale europea** sono ben riassunti nell'**Art.173 del TFUE**: “La politica industriale dell'UE mira in maniera specifica: 1) «ad accelerare l'adattamento dell'industria alle trasformazioni strutturali»; 2) «a promuovere un ambiente favorevole all'iniziativa e allo sviluppo delle imprese di tutta l'Unione, segnatamente delle piccole e medie imprese»; 3) «a promuovere un ambiente favorevole alla cooperazione tra imprese»; e 4) «a favorire un migliore sfruttamento del potenziale industriale delle politiche d'innovazione, di ricerca e di sviluppo tecnologico»” (Gouardères, 2020, p.1).

Ritroviamo quindi in questa definizione tutta la letteratura e la teoria che, appunto, sono stati affrontati nel capitolo precedente. Le politiche industriali dell'Unione non si possono infatti ridurre a delle mere azioni sulle imprese, ma sono "l'insieme delle azioni che spingono verso un cambiamento strutturale dell'economia tale da richiedere un'integrazione politica delle parti" (Bianchi, 2009, p.15).

Dalla norma si possono trarre quindi i **3 pilastri** della politica industriale Europea: ampliamento, garanzia e tutela del **mercato**; riorganizzazione della **produzione e sviluppo** regionale. Oltre questi tre principi è interessante come l'evoluzione della stessa Unione europea sia in realtà la prima politica industriale in sé. In generale è sicuramente interessante come nel caso Europeo emerga sempre di più l'interesse per il territorio ed il suo sviluppo: questo in quanto, uno sviluppo attraverso una grande densità di istituzioni educative, di ricerca e di garanzia sociale, possa dare un enorme contributo allo sviluppo delle imprese minori, che, anche attraverso i distretti industriali, possano esprimere uno

sviluppo dinamico guidato e trainato dall'innovazione. È quindi qui che si realizza e teorizza la **strategia di Lisbona**: ricerca, sviluppo, dinamicità, maggiori investimenti in innovazione, riconversione industriale per la salvaguardia ambientale, crescente coesione politica. A questa encomiabile visione si oppose però la visione delle istituzioni internazionali, la Banca Mondiale e il FMI, che sempre di più spingevano per la *deregulation*. La strategia di Lisbona aveva tuttavia ormai modificato la visione del concetto di politica industriale, rendendolo sia strumento di integrazione all'interno dell'Unione, sia strumento per aumentarne la competitività verso l'esterno; fa emergere il ruolo del territorio, favorisce l'apertura, la crescita. Tuttavia, la crisi del 2008 ha riportato in auge i vecchi strumenti di politica industriale, e i paesi del vecchio continente hanno continuato a ritenere opportuno che le azioni sull'industria dovessero rimanere competenza degli stati nazionali.

A seguito della strategia di Lisbona, nel marzo 2010, venne sviluppata la **strategia Europa 2020**, “Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”. È quindi attraverso una serie di comunicazioni della commissione, strumento principe dell'attuazione delle politiche, che si sono delineate le linee guida degli ultimi dieci anni, che ovviamente sono le basi per i successivi:

- Azioni volte a migliorare la competitività europea, dando risalto a crescita delle PMI e approvvigionamento e gestione delle materie prime;
- Riforme strutturali coerenti e coordinate, favorendo una crescita sostenibile a lungo termine;
- Investimenti a favore dell'innovazione e “necessità di migliorare le condizioni di mercato, l'accesso ai finanziamenti e ai mercati dei capitali, il capitale umano e le competenze nell'ottica di promuovere la competitività industriale” (Gouardères, 2020, p.3).
- Trasformazione digitale;
- Sviluppo delle infrastrutture europee: reti energetiche, trasporto, informazione;

Anche il parlamento europeo, rafforzatosi negli ultimi tempi, ha dato importanti contributi. Infatti, nelle varie risoluzioni si torna sempre ad importanti principi: una base industriale forte, la competitività su scala globale, la sostenibilità, ricerca e sviluppo, progresso tecnologico. Anche qui viene quindi rimarcato, oltre al concetto di stabilità, quello di attenzione al territorio, che possiamo definire forse elemento di primaria importanza nel modo europeo di fare politica industriale.

Adesso può essere importante analizzare più nello specifico le categorie di politiche industriali che sono alla base della strategia europea: in primis la tutela e la garanzia del mercato; la coesione e lo sviluppo regionale, ancora oggi uno dei problemi principali e ben evidenti nel tessuto europeo; ed infine le politiche di sviluppo industriale. Queste tre tipologie sono poi ovviamente declinate nei vari strumenti analizzati nel capitolo I e vedremo ora come possono essere declinati più nello specifico e quali sono le loro attuali pratiche e prospettive.

In questo passaggio il libro di Bianchi, che rimane molto utile per definire gli approcci teorici e storici, è comunque datato al 2009, e quindi verrà accompagnato da documenti aggiornati rilasciati direttamente dalle istituzioni dell'Unione.

3. Le politiche di tutela del mercato

Anche la concorrenza rimane il cardine fondamentale per un mercato sano e competitivo, che consente di raggiungere obiettivi di sviluppo e innovazione. In particolare, nel caso europeo si è assistito ad un ampliamento del mercato. Ciò porta però ad una riflessione teorica: infatti da un lato l'ampliamento del mercato porta le imprese a crescere per riempire il mercato stesso ed impedire l'accesso a nuovi concorrenti. Ne consegue che in un mercato aperto e di ampie dimensioni come quello comunitario un'impresa può avere un comportamento monopolizzante ed in questo caso *l'autorità antitrust* dovrà intervenire al fine di garantire la concorrenzialità e permettendo l'entrata di nuovi concorrenti. Tuttavia, una visione teorica alternativa vuole che la presenza di *un incumbent* dominante permetta agli entranti di uscire ed entrare senza costi irrecuperabili e ciò porta **naturalmente** alla regolazione attraverso la concorrenza potenziale. In quest'ultimo caso basterebbe esclusivamente l'effettiva apertura del mercato, che comunque in Europa non è presente: l'unione doganale stessa è realizzata proprio per regolare i rapporti tra interno ed esterno per permettere alle imprese interne di riorganizzarsi. Per questo che l'approccio europeo non può che prevedere la necessità di una **autorità regolatrice** che non si limita ad una vigilanza antitrust, che nel caso europeo si esprime nell'impedimento alle imprese di creare monopolizzazioni, ma anche in politiche attive per favorire la nascita di nuove imprese, garantirne la crescita e permettere al maggior numero di imprese possibili di partecipare al gioco collettivo. La politica di tutela assume quindi la funzione di "attento regolatore della crescita con l'intento di permettere una concentrazione sufficiente a creare competitori efficienti senza ingenerare rischi di monopolizzazioni" (Bianchi, 2009, p.137).

Un capitolo importante della regolazione del mercato interno riguarda gli **aiuti di stato** che, salvo deroghe, vengono definiti in generale come **alterazioni della concorrenza**. Tuttavia, il respiro che viene dato alle deroghe è molto ampio, forse anche a causa della tradizione sicuramente più interventista che ha da sempre caratterizzato i paesi dell'Unione. Infatti, **sono concessi aiuti per carattere sociale ai consumatori; calamità naturale; sviluppo di regioni a basso livello di vita; progetti di interesse comune europeo; sviluppo di talune attività o regioni; preservare il patrimonio culturale; altre attività demandate dal Consiglio**. Rimane però di base la regola generale che non possono gli stati aiutare direttamente delle imprese nazionali a scapito di imprese

straniere, sempre in nome di una concorrenza giusta che porti allo sviluppo. I dati ci dicono infatti che la quantità di aiuti rimane mediamente alta e che si differenzia da paese a paese.

4. Le politiche di coesione e sviluppo regionale

È sicuramente impossibile non poter citare tra le politiche principali quelle di coesione e sviluppo regionale. Infatti, in un'Unione così ampia e con contesti geografico-economici e storico-culturali così differenti è inevitabile notare una **importante disparità tra le varie regioni europee**. È così che quindi le politiche di aggiustamento strutturale diventano fondamentali con la direzione generale di "rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale, riducendo le disparità di sviluppo tra le regioni europee"(Bianchi, 2009, p. 163). Più si rimuoveranno le differenze, più l'unione funzionerà meglio, la parola chiave diventa quindi "**coesione**". Dal punto di vista metodologico gli obiettivi sono l'occupazione stabile, attenzione al territorio, sia sotto il punto di vista della ricerca, dello sviluppo tecnologico e delle conoscenze. Inoltre, garantire la creazione di *clusters* di PMI. In questo senso è necessaria la partecipazione delle istituzioni, problema non di poco conto, in quanto spesso il ritardo economico è dovuto a conflitti nella comunità locale, obiettivo è quindi far convergere gli interessi e trovare obiettivi comuni.

Le politiche di sviluppo regionale sono state sempre finanziate da fondi ad hoc e sono rimaste sempre legati agli obiettivi di coesione e convergenza; è comunque importante notare come, esattamente di pari passo con le linee generali, si sia sempre virate verso una valorizzazione forte del territorio e collaborazione, che veniva affidata ai governi regionali al fine di creare un ambiente favorevole allo sviluppo industriale con il coinvolgimento di tutti gli attori. Sono quindi fondamentali programmi comuni di sviluppo ed un uso integrato di strumenti come programmi di formazione, centri di servizio, progetti di ricerca comuni, mantenendo come altro elemento chiave la *partnership locale*. È importante evidenziare il processo di regionalizzazione europea come un qualcosa di non imposto: la storia di alcune nazioni (Spagna o UK), la politica (Italia e Francia) o ancora la stessa costituzione (Germania), ha portato i paesi ad avere una visione regionale che, rafforzandosi, può portare alla loro ristrutturazione interna "dal basso".

Il prospetto delle politiche di coesione rispetto al periodo 2014-2020, infatti, oltre a rimarcare innanzitutto il concetto di politica di coesione come la principale politica di investimento dell'Unione che "sostiene la creazione di posti di lavoro, la competitività tra imprese, la crescita economica, lo sviluppo sostenibile e il miglioramento della qualità della vita dei cittadini in tutte le regioni e le città dell'Unione europea" (Commissione Europea, 2014, p. 2). Gli investimenti infatti si concentrano in **istruzione, occupazione, energia, ambiente, ricerca ed innovazione che rimangono le priorità della Commissione**, vengono organizzati nei diversi fondi, e gli obiettivi scelti insieme ai governi

nazionali. Secondo i dati del periodo 2007-2013 inoltre: "il 30 % del bilancio è stato destinato all'infrastruttura per l'ambiente e alle misure per contrastare i cambiamenti climatici e il 25 % a ricerca e innovazione" (Commissione Europea, 2014, p.7).

La politica di coesione e regionale rimane quindi ben chiara nelle istituzioni e conferma a pieno tutti i presupposti teorici discussi fino ad ora: l'importanza del territorio e del suo sviluppo al fine di migliorare la competitività internazionale, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione che fanno da traino sia dal punto di vista economico che di integrazione politica, la presenza di uno Stato (o ente sovranazionale) che non si limita a fissare le regole del gioco, ma a sostenere in modo sano le industrie nelle attività di R&S, soprattutto nei settori strategici e negli investimenti più rischiosi, il supporto alle realtà agglomerate di PMI e *cluster*; tutto questo nonostante **venga comunque lasciato spazio ad una gestione locale e regionale delle industrie.**

5. Le politiche per lo sviluppo industriale

È quindi l'ora di inquadrare le politiche discusse nel più ampio gruppo di politiche per lo sviluppo industriale. Che nel dettaglio si sono evolute nel tempo negli aspetti di politica per l'innovazione e attenzione alle PMI. Per quanto riguarda la prima è interessante analizzare come più recentemente l'innovazione venga definita come risultato dell'interazione tra pubblici e privati. Più in particolare i fattori tecnologici, le risorse umane e il contesto istituzionale risultano quindi necessari per identificare l'efficienza del sistema innovativo. Il pubblico, come è già stato detto, dovrà quindi essere proattivo rispetto alla promozione di nuovi mercati e anticipare bisogni, non solo attraverso sussidi e stimoli, ma soprattutto attraverso le politiche di cui sopra: regolazione del mercato e sviluppo regionale. Si vogliono raggiungere sull'ambiente quelle esternalità positive che permettano anche le piccole industrie di sviluppare autonomamente un processo innovativo. È quindi sin dagli anni '90 delineare una politica di innovazione industriale, crescita del territorio, ma soprattutto di agglomerazione degli interessi basati sul *networking*. Infatti, la conoscenza e la sua condivisione diventano fondamentali e nei primi anni 2000 si rilancia una politica per l'innovazione con nuove priorità: sviluppo delle tecnologie di comunicazioni; sviluppo relazioni tra attori e risorse. Sono quindi figli di queste politiche le relazioni tra università e industria, i centri di ricerca pubblici, il sostegno alle tecnologie e gli incentivi all'innovazione attraverso la concorrenza. È interessante inoltre lo sviluppo dell'Area europea della Ricerca e dei vari Programmi quadri. Questi strumenti vengono aggiornati al fine di favorire l'innovazione e rendere l'economia più competitiva. Di rilievo sono sempre di più le politiche per le PMI: infatti sono un insieme di azioni mirate che sono strettamente collegate con il concetto di sviluppo territoriale di cui si è parlato finora. È essenziale infatti ricordare che "un sistema di piccole medie imprese può crescere se esistono esternalità

positive" (Bianchi, 2009, p.222) e che cruciali saranno anche l'implementazione di politiche sociali, educative e per le risorse umane.

In conclusione, sarebbe bene citare, coscienti ora di sviluppo e obiettivi che negli anni si sono sedimentati, quelle che sono **le prospettive a livello comunitario per quanto riguarda sviluppi industriali e sociali futuri**. In un comunicato stampa del 2018 della Commissione infatti si nota come i nuovi obiettivi siano in linea con tutto ciò che è stato detto sin ora:

- SOTTOLINEA la necessità di un rafforzamento di base e competitività industriale;
- RITIENE che sia positiva l'adozione di un approccio basato sui vantaggi competitivi che "tenga conto del modello europeo caratterizzato da norme sociali e ambientali elevate e delinea un'ambiziosa visione a lungo termine del possibile posizionamento dell'industria europea fra dieci anni e oltre a vantaggio dei cittadini e dell'economia [...] trasformare le sfide in opportunità" (Commissione Europea, 2018, p.1);
- ESORTA più volte a sviluppare la digitalizzazione dell'industria anche a sostegno delle PMI, concentrandosi su tendenze lungimiranti quali IoT, 5G, blockchain e rafforzare il Data Management;
- CHIEDE un maggiore sviluppo della politica dei cluster con l'obiettivo di espanderli fino a creare cluster transeuropei mondiali;
- SOTTOLINEA l'importanza di aumentare le partnership tra imprese ed istruzione, puntando sui giovani e sullo sviluppo delle loro competenze;
- RIBADISCE l'importanza di una politica commerciale incisiva e basata sulle regole;
- "SOTTOLINEA che il contributo del settore privato è essenziale per conseguire gli ambiziosi obiettivi di lotta ai cambiamenti climatici e per garantire la sostenibilità [...] ACCOGLIE CON FAVORE l'impegno dimostrato da diversi settori nella messa a punto di tabelle di marcia per la transizione in una prospettiva a lungo termine fino al 2030 e oltre, giungendo fino al 2050, e INVITA la Commissione, unitamente all'industria e agli Stati membri, a lavorare attivamente con tutti i settori per approfondire ulteriormente l'elaborazione di dette tabelle e le loro interconnessioni, come contributo alla futura strategia industriale dell'UE globale e a lungo termine" (p.2);
- CHIEDE di monitorare costantemente l'andamento e i progressi delle politiche in atto;
- SOTTOLINEA la necessità di sviluppare delle politiche unitarie globali e a lungo termine.

Sono quindi questi, in breve, i punti e le priorità dell'Europa e **questo è il contesto nel quale**, come vedremo in seguito, **l'arrivo del Coronavirus ha posto un'importante sfida all'Unione**, che vede in quest'evento una reale sfida per dimostrare la solidità e preservare l'esistenza dell'unione stessa.

Capitolo III. La sfida del COVID. Il ritorno dello Stato e la centralità dell'Unione.

1. La risposta dell'Europa

Se sino ad ora nei precedenti capitoli si è parlato di teoria e pratica della politica industriale, evidenziando in primis la storia e la riflessione che hanno portato in ultimo alle linee guida europee e ai nuovi approcci teorici della *nuova politica industriale*, e si successivamente è considerato tutto il dibattito ancora vigente tra una visione più interventista ed una più liberista, facendo scontrare la necessità di riparare ai fallimenti di mercato con l'inabilità dei governi spesso di poter agire in modo efficace ed efficiente (i c.d. fallimenti di governo) a causa della mancanza di un'informazione completa, si arriva all'alba del 2020 con progetti, intenzioni, programmi sia nazionali che Europei, che vengono fortemente colpiti da un'emergenza che potrebbe nel prossimo futuro dover imporre una totale revisione di priorità, se non di determinati settori del sistema economico, all'interno dei sistemi stato paese. E se l'Europa, chi più, chi meno, fino a ieri si preparava **con calma** alla 'transizione verde e digitale, queste ora diventano immediate necessità. Oggi ci si trova a dover rispondere ad un'emergenza che non va ad impattare solo l'economia, reale o finanziaria, come era accaduto nel 2008, ma va a modificare stili di vita, ad imporre un ripensamento a 360 gradi di moltissimi settori economici. Diretta conseguenza è ovviamente **l'importanza che lo stato torna ad assumere**, esattamente come nel 2008, ma anche di più, rispetto quindi a decisioni politiche e di politica economica ed industriale. La sfida che nei prossimi mesi dovranno affrontare i paesi dell'Unione non si limita ad interventi economici, ma politici e di **selezione di priorità**. Ed è quindi in questo capitolo che, partendo dagli interventi di politica industriale voluti dalla Commissione e dalle sue **linee guida**, si proverà a sintetizzare una linea generale Europea. È poi nel prossimo capitolo che invece si proverà ad analizzare il caso italiano, tentando di arrivare a delle considerazioni di **sfide ed opportunità**, che l'emergenza COVID-19 offre al nostro paese.

C'è da dire innanzitutto come, nonostante le speculazioni giornalistiche e forse le dichiarazioni delle stesse istituzioni, la Commissione stia lavorando ad una **risposta unitaria**, sia da un punto di vista politico che economico. Questa considerazione è sicuramente rilevante: “namely the need for a comprehensive recovery plan and unprecedented investment that will help us relaunch and transform our economies” (Commissione Europea, 2020, p.2) è così che si vuole descrivere la *roadmap* europea per il rilancio e appunto la trasformazione dell'economia. È importante però, prima di soffermarsi su principi e linee guida che riguarderanno i prossimi mesi, provare ad **analizzare l'approccio che l'Ue ha assunto nell'immediato**, gli strumenti e le politiche messe in atto sin dai primi di marzo e che poi

sono state tradotte nei vari stati membri. La politica europea prevede dunque la **mobilitazione di tutte le risorse necessarie**, attraverso l'utilizzo dei numerosi fondi regionali e settoriali, ma anche attraverso una corposa disciplina per quanto riguarda gli 'aiuti di stato'. Ricordiamo che in particolare questi ultimi sono stati sempre molto combattuti dalla scuola liberista e che gli stati membri sono inoltre tenuti a stare alle regole di bilancio. Tuttavia, da un lato è lo stesso patto di stabilità a dirci che "è consentito, in caso di grave recessione economica per la zona euro o l'UE nel suo complesso, la sospensione o l'aggiustamento di bilancio - in modo da dare la necessaria flessibilità alle politiche di bilancio nazionali" (Camera dei deputati, 2020, p.3) e dall'altro, come si è anche detto nel capitolo precedente, sono numerose le deroghe che Bruxelles ha fornito. Infatti, "il **19 marzo 2020** la Commissione europea ha adottato la Comunicazione *COM (2020) 1863 final Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak*, un quadro temporaneo per **consentire agli Stati membri di adottare misure di aiuto all'economia** nel contesto della pandemia di COVID-19, in deroga alla disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato" (Camera dei deputati, 2020, p.4) basandosi sull'Art. 107 del TFUE e sollevando sia lo stato di *eccezionalità dell'evento*, sia la necessità di *porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia*. Gli aiuti di stato concessi mirano essenzialmente a due obiettivi: **combattere la disoccupazione** e la difficoltà imprenditoriale, ma allo stesso tempo puntare allo **sviluppo e alla ricerca** in funzione anti COVID. Gli aiuti e le tipologie vengono quindi definiti in modo da consentire "agli Stati membri di fornire un **sostegno diretto alle aziende** e alle piccole imprese duramente colpite perché rischiano di chiudere se non ricevono un aiuto" (Commissione Europea, 2020). Il *quadro temporaneo* per le misure di aiuti di Stato è stato quindi adottato il 19 marzo, per poi essere ampliato il 3 aprile in funzione della ricerca e prevede:

1. **sovvenzioni dirette** (o agevolazioni fiscali) fino a 800 000 euro per impresa
2. **garanzie** statali sotto forma di prestiti bancari
3. **prestiti** pubblici e privati con tassi di interesse sovvenzionati
4. uso delle **capacità di prestito esistenti** delle banche come canale di sostegno alle imprese, in particolare alle piccole e medie imprese. Tali aiuti sono chiaramente diretti ai clienti delle banche e non alle banche stesse
5. una maggiore flessibilità per consentire, ove necessario, l'assicurazione del **credito all'esportazione** a breve termine da parte dello Stato.
6. la **costruzione e potenziamento delle strutture di prova**
7. la **produzione di prodotti** per contrastare la pandemia di coronavirus

8. un **sostegno mirato sotto forma di differimento del pagamento** delle imposte e/o di sospensione del versamento dei contributi previdenziali
9. un sostegno mirato sotto forma di **sovvenzioni salariali per i dipendenti**.

Ovviamente tutte queste misure sono vincolate al loro utilizzo esclusivo al fine di combattere i danni economici derivati dall'emergenza, ma viene anche specificato come "gli Stati membri possono indennizzare anche le imprese di settori particolarmente colpiti dall'epidemia -ad esempio, il settore dei trasporti, del turismo, della cultura, dell'accoglienza e del commercio al dettaglio - o gli organizzatori di eventi annullati per i danni subiti e direttamente causati dall'epidemia" (Camera dei deputati, 2020, p.10).

Oltre alla disciplina sugli aiuti di stato che si basa quindi sull'azione dei singoli stati, è sempre l'Unione a muovere anche **mezzi propri** con l'obiettivo di utilizzare ogni euro a disposizione per salvare vite umane e proteggere i mezzi di sussistenza, con la volontà di "tenere in vita le imprese e fare in modo che la nostra economia sia pronta a riprendersi non appena possibile"(Commissione Europea, 2020, p.1). Per questo il pacchetto ulteriormente proposto ha l'obiettivo di "spingere l'industria ad accelerare la produzione, creare una scorta comune di dispositivi di protezione da distribuire immediatamente dove sono necessari e organizzare appalti congiunti con gli Stati membri per ordinare le forniture più urgenti" (p.1), una serie di misure, definisce la Commissione stessa, **senza precedenti**. Infatti, la commissione propone il mezzo SURE per combattere la disoccupazione e stanziare 100mld al fine di combattere disoccupazione ed incentivare le imprese a mantenere l'attività. Si pensa a **misure più specifiche settoriali**, come pesca e agricoltura. Si propone la **massima flessibilità e mobilitazione dei fondi strutturali europei** per la politica di coesione, nessun limite di spesa ad obiettivi e nessun obbligo di cofinanziamento. Altro mezzo, ancora da definire sarà il **recovery fund**, che molto probabilmente sarà un fondo che dovrà aiutare i paesi più colpiti nella ripresa e sul quale si è instaurato un lungo dibattito politico dapprima sulla sua esistenza (nel quale ha vinto la linea del sì); successivamente sulla sua natura, che potrà essere con i cosiddetti Recovery Bond, o a fondo perduto, gravando unicamente sul bilancio UE, o un prestito a lungo termine verso i paesi che ne beneficeranno.

Misure sicuramente importanti quelle europee e che riprendono il concetto del *whatever it takes* draghiano: fare tutto il necessario per fronteggiare l'emergenza. Questo anche perché il piatto in gioco è veramente alto, anche dal punto di vista politico: si discute il futuro dell'Europa. Ed è proprio riguardo al futuro che la Commissione in un comunicato del 24 aprile comincia a definire la **futura agenda europea**, tentando di costruire quella che viene definita un'Europa più "resilient, sustainable and fair". Infatti, dalla cosiddetta *Roadmap to Recovery* la Commissione inizia a gettare le basi per una strategia di **politica industriale** che vedrà interessare il vecchio continente per gli anni a venire. Sono quindi

punti fondamentali di questa strategia il **rafforzamento del Mercato Unico**, nonché l'esaltazione dei principi di **solidarietà**, **coesione** e **convergenza** che si erano sviluppati nella generale visione di politica industriale europea. La strategia deve risultare inoltre **flessibile**, con capacità di evolvere nel tempo, questo data anche l'incertezza estrema riguardo a come va evolvendosi ogni giorno l'emergenza. Questo anche perché, ribadisce la commissione: "The economic impact of this crisis is and will be considerable. As a first line of defence, Member States have undertaken a major fiscal effort to prevent companies from going out of business and to preserve jobs. The flexibility created under the Stability and Growth Pact and the State aid regime as well as the determined action of the ECB have created space for **national action** to prevent the collapse of the economy and to protect businesses, jobs and livelihoods" (p.3). Detto ciò la **strategia nel medio-lungo termine** prevede invece azioni collettive che vengono divise in **quattro aree**.

Come anche ribadito in precedenza è il **potenziamento del mercato unico** che sicuramente risulta centrale nella strategia europea e che viene identificato come componente di prosperità. Non è un caso inoltre che quelle che erano comunque già prima identificati come ambiti prioritari dalla commissione, si rimanda infatti al capitolo precedente e alle raccomandazioni del 2018, sono diventati ancora più centrali come propulsori di un rinnovato sistema economico post-COVID: la **Green Transition** e la **Digital Transformation**. Il focus in questi settori permetterà da un lato l'ammodernamento del sistema economico, dall'altro, scrive sempre la commissione "will help **create jobs** and growth and allow Europe to make the most of the first-mover advantage in the global race to recovery" (Commissione Europea, 2020, p.3). Quindi anche in questo caso troviamo tutti quei principi di competitività globale che vogliono portare l'Unione ad avere un ruolo centrale e pulsante nello scenario della globalizzazione. Il raggiungimento di un'autonomia strategica avverrà dunque attraverso una politica industriale dinamica, il focus su start-up e PMI. L'emergenza pandemica ha messo al centro la necessità di una produzione di beni interna al continente attraverso investimenti sulle catene del valore strategiche al fine di **ridurre la dipendenza da terze parti**. Un piano che quindi prevede **un'enorme mobilitazione di risorse** e che richiede il coordinamento di investimenti pubblici e privati sia a livello nazionale che europeo con strategie di coesione e di sviluppo sostenibile e digitale, attraverso quindi anche investimenti in infrastrutture come elemento chiave dello sforzo di recupero. Il supporto finanziario verrà stabilito dal MFF (*Multinational Financial Framework*) che dovrà quindi assicurarne le risorse evitando ritardi negli investimenti essenziali e dal gruppo EIB (la più grande banca di investimento al mondo), che quindi dovrà fornire le risorse a tassi favorevoli.

La commissione non può ovviamente tralasciare lo scenario della globalizzazione che vede l'Unione come attore non di poco conto. La responsabilità si vedrà non solo nel ristabilire tutti i rapporti commerciali, ma anche nell'avviare delle **partnership** in Africa, concentrandosi su investimenti in

infrastrutture. Ultimo elemento analizzato dalla commissione facente parte di questa strategia è la **governance**, che vede la collaborazione tra Istituzioni e Membri, seguendo il principio di sussidiarietà come centrale, nonché il mantenimento ed il rispetto di tutti i principi che da sempre sono stati fondanti dell'Unione.

Da queste linee, che verranno seguite da un piano più chiaro con strumenti e tempistiche, si può notare come l'emergenza Coronavirus stia fornendo occasione all'unione di poter non solo rispondere in modo **unitario all'emergenza** ma anche di creare delle strategie sempre più unitarie. Infatti, confrontando con la documentistica del 2018, non ci si ferma più alle direttive che vengono poi integrate dai singoli stati membri. Si prova a dare senso di unità, a parlare di un **noi** anche in qualcosa di più concreto, ad accentrare l'attuazione delle politiche, a dare rilevanza al **Mercato Unico** e una singola voce in ambito internazionale. Uno strumento come il *Recovery Fund*, che potrebbe prevedere l'emissione **per la prima volta di titoli comuni europei**, non è altro che una dimostrazione di come le politiche industriali possano essere sempre di più fattore trainante di coesione anche politica. C'è anche da dire che, come tutte le emergenze e le crisi, questo è sicuramente un periodo di **transizione** e che, nonostante i presupposti unitari dell'Unione, gli Stati si trovano a vivere un momento di incertezza economica e politica pesantissimo. È proprio contro questa incertezza che l'Unione dovrà stringere i denti e diventare simbolo di certezza, unità e sviluppo. Le differenze tra le situazioni economico-finanziarie dei paesi, sempre combattute dalle politiche di coesione, sono però ancora elevatissime, e l'emergenza dà sì occasione all'Europa di poterle in qualche modo colmare, come però allo stesso tempo rende più evidenti le fragilità di alcuni. Paesi come l'Italia, già in una situazione economica non felice e con la sfortuna di risultare il primo paese colpito, ma anche uno dei paesi più colpiti, si ritrovano a dover fronteggiare questa crisi senza precedenti che sta seriamente mettendo in ginocchio interi settori cruciali dell'economia.

2. Il caso italiano: la necessità di una strategia

Dal capitolo precedente viene dunque messa in chiaro quella che è la linea Europea, sia per quanto riguarda le misure di emergenza immediate, sia per quanto riguarda la linea da adottare successivamente. C'è da ripetere che però non tutti i paesi sono stati colpiti allo stesso modo dall'emergenza, sia a livello economico che sanitario. Infatti, nonostante tra gli obiettivi europei ci sia sempre stata la coesione e il recupero di quel *gap* che economicamente divide le regioni del Nord da quelle del Sud, la differenza di risorse e di solidità delle economie tra i vari stati membri stata fortemente accentuate dalla pandemia. E mentre dunque una Germania, una Francia o un'Olanda hanno, dal punto di vista sia economico che politico, una risposta che, almeno all'apparenza, appare solida; in Italia l'instabilità politica e la già presente difficoltà economica la fanno da padrone, facendo

ritrovare il paese nel pieno di una crisi senza precedenti. Come già accennato prima, sarà questa occasione per il paese per poter seriamente fare una **programmazione industriale**?

È importante prima di rispondere a questa domanda fare un passo indietro all'analisi della 'cultura di politica industriale' che il nostro paese ha avuto nel tempo. Non serve ripetere che la storia italiana ha sempre avuto un carattere molto interventista, a tal punto da essere tutt'oggi un paese molto restio a rispettare le norme in merito agli aiuti di stato (vedasi il caso Alitalia). Tuttavia, quando poi si va a parlare di un **orientamento più strategico** di politica industriale, lì allora sono numerose le opinioni che convergono nell'assenza o comunque inabilità italiana di porsi un programma 'serio' di medio-lungo termine. Un approccio, mi ripeto, strategico vero e proprio. Le grandi privatizzazioni degli anni '90 sono stati fallimentari secondo alcuni e la volontà di portare l'Italia verso un mercato capitalistico moderno, nient'altro che un'utopia. Non si è più parlato di politica industriale dopo, in quanto si confondeva con la sua accezione più negativa, di uno stato programmatore semi comunista: mancava agli inizi del 2000 quindi un'idea di paese; e mentre in Italia veniva tutto lasciato al libero mercato in quel periodo, gli altri paesi si armavano di progetti ed idee, la politica industriale la facevano.

"E non si trattava né di statalismo, né di sovvenzioni a pioggia, né di clientelismo e tantomeno di comunismo. Ma di stabilire coinvolgendo tutti gli attori (Stato, regioni, università, aziende, sindacati) quali fossero i settori industriali e merceologici più promettenti su cui puntare. Quindi darsi degli obiettivi. E poi cercare di perseguirli indirizzando investimenti in ricerca e sviluppo e innovazione [...], di usare la leva fiscale e di concertare una serie di azioni" (Astone, 2019). Una differenza che ancora oggi si sente e che anche l'emergenza ha messo in evidenza.

Va considerato però che fortunatamente il dibattito sulle politiche industriali era tornato centrale negli ultimi tempi: un esempio è **il rapporto di Confindustria 2019**, che mette in evidenza la necessità di **“una strategia attiva di politica industriale** che sappia costruire piani di azione e strumenti di intervento, rivitalizzando le istituzioni esistenti e creandone di nuove” (Centro Studi Confindustria, 2019). Il rapporto infatti evidenzia la necessità di compiere un rinnovo strutturale, concentrandosi sul manifatturiero, e la necessità quindi di svilupparsi nel campo della digitalizzazione, rilanciare la domanda interna e sviluppare gli investimenti in costruzioni attraverso gli incentivi. Lanciando poi il messaggio di una Manifattura 4.0 che possa rendere competitiva l'Europa attraverso, appunto, una politica industriale ben definita.

Anche qualche anno prima, però, la politica industriale non era mancata. Anzi, il governo **nell'ultimo decennio** ha portato avanti **vari interventi** che avevano l'obiettivo di superare alcuni nodi strutturali del nostro paese "In particolar modo, per sostenere la crescita delle PMI italiane, il Governo ha puntato su tre leve fondamentali: **innovazione, finanza e internazionalizzazione**" (Carnazza, 2018, p.18). Un esempio il Decreto Crescita 2.0 che agevolava le start-up innovative con credito di imposta

del 25% su investimenti in R&S o l'investimento diretto di 6,5 miliardi per la banda larga o ancora una tassazione agevolata per i redditi derivanti da opere dell'ingegno. Di rilievo anche ulteriori agevolazioni per le startup innovative. Le finalità sono evidenti: sviluppo tecnologico e spingere i giovani laureati a attività di carattere imprenditoriale. Altri interventi sono stati il sostegno agli investimenti produttivi con un credito sugli investimenti in beni strumentali, finanziamenti e tassi agevolati per il loro acquisto, e dal 2016 altre misure a favore degli investimenti, ad esempio il superammortamento al 140%. Infatti, tra gli obiettivi di queste ed altre misure, come la liberalizzazione dei finanziamenti, agevolazioni alla cessione di crediti tra imprese ed il "superACE" volto a spingere le imprese a quotarsi, c'è quello di **spingere le imprese a liberarsi dal tradizionale canale di finanziamento bancario**. Altre misure sono state implementate al fine migliorare il grado di **internazionalizzazione**, come il Piano per la promozione straordinaria del Made in Italy, che ha come obiettivo l'aumento delle imprese esportatrici, e che è stato realizzato con investimenti di 220 milioni finalizzato al potenziamento di eventi, ed e-commerce per le PMI.

Sono queste quindi un insieme di misure che sembrano avere una direzione ben precisa: **innovazione ed internazionalizzazione**, che coerentemente con gli obiettivi dell'unione, sono in Italia per la prima volta misure che sembrano rispondere ad una logica di continuità e stabilità nel tempo.

Misure queste che sembrano avere **una direzione** quindi, ma che evidentemente non bastano a coprire l'esigenza di **un vero e proprio piano** strategico industriale. In questo l'Unione ci ha aiutato ad avere un più chiara direzione, va infatti ricordato come nei precedenti capitoli abbiamo parlato delle politiche industriali Europee e del loro obiettivo di Coesione: obiettivo che quindi va necessariamente ad influenzare l'azione degli stati membri.

Un esempio virtuoso in questo senso può essere il vero e proprio **Piano nazionale Industria 4.0**, che ha nelle sue linee guida degli interventi orizzontali ed una linea neutrale non dirigista. Le direttrici chiave sono sempre gli investimenti innovativi e finanziamenti in R&S, così come anche **l'attenzione all'istruzione**. In particolare, si dovranno fornire le infrastrutture abilitanti (quale Banda Larga) e supportare i Grandi Investimenti innovativi. La proposta più rilevante fu l'incremento del già citato superammortamento al 250% (iperammortamento) per gli investimenti in I4.0, ed una proroga del superammortamento stesso oltre che un credito d'imposta alla ricerca. Queste politiche sono state come già detto inserite in un piano strategico che andava a coordinare le numerosissime misure complementari necessarie al raggiungimento degli obiettivi. Tuttavia, tornando sempre in termini di politica industriale, questo piano è sicuramente un passo in avanti, ma va a trattare una visione più ampia di visione-paese? Varaldo (2019) in un articolo scrive: "La portata innovativa dell'industria 4.0 deve costituire un'occasione di svolta nel processo evolutivo del sistema industriale e nel modo di concepire e strutturare la politica industriale. **Non si può affrontare la sfida della nuova**

rivoluzione industriale con il passo dell'ordinaria amministrazione. Non è sufficiente un semplice “*rebuilding*” di strutture produttive tradizionali. C'è bisogno di una precisa scelta di campo e di una *road-map* di proposte lungimiranti, recuperando un lungo periodo di piccoli passi e di assenza di iniziativa”, queste parole ci fanno dunque riflettere su come vi sia in ogni caso necessità di rinnovo della visione della politica industriale in Italia; sempre nello stesso articolo elogia però il Piano e le policy in esso contenute, soprattutto in merito alla ripartenza degli investimenti privati. Sempre lo scorso anno anche altri esperti del settore hanno invocato la necessità di far fronte ad una seria politica di investimenti industriali: "Per Antonella Sciarrone l'industria andrebbe “accompagnata” nelle scelte di sviluppo e di investimenti ad hoc. E, per Paolo Pirani, a fortiori, l'industria deve poter esprimere un'alta idea di politica industriale. Anche per questo c'è tanto bisogno di un sindacato che aiuti la politica industriale. Perché, se l'industria cresce, cresce il Paese e cresce l'Europa (insieme all'Italia). Favorire, dunque, gli investimenti privati, piuttosto che promuovere una politica di indebitamento strutturale dell'economia del Paese" (Lupo, 2019). È nel Libro di Di Mario che può essere trovata una "ricetta di una alta politica industriale" che si dovrà basare su favorire l'industria, territorio proprio e al di fuori dei propri confini. La ricchezza del nostro paese è **il sistema imprenditoriale** e intrecciando relazioni industriali, con il dialogo di forze politiche e **ammodernamento delle infrastrutture** e rendendo giustizia più rapida si potrebbe far diventare l'Italia un paese appetibile ai capitali esteri. Di Mario nel suo libro propone "un **nuovo approccio dialettico**, una nuova “idea alta di politica industriale” che sappia valorizzare le geografie italiane (di per sé variegata e campanilistica), all'interno della geografia europea rafforzata da una rinvigorita politica europea comune" (Lupo, 2019). Premesse che si sposano a pieno con la visione dello stesso MISE del 2018; un articolo pubblicato dall'allora Ministro **Carlo Calenda** lascia intravedere la sua visione di una sempre più forte politica industriale basata su investimenti in competenze, una continuità rispetto alle norme accennate prima "che hanno contribuito a determinare una dinamica positiva di occupazione, reddito, esportazioni e di saldi di finanza pubblica" (Calenda, 2018). È sempre in questo articolo che traccia le **linee guida per il 2019** definendo le direzioni sia di investimenti per le PMI sia per lo sviluppo delle *competenze 4.0*, sottolineando più volte la necessità di una buona base all'istruzione per avere competitività internazionale. Di rilievo nel piano anche la **Strategia Energetica Nazionale**, che punta ad una maggiore indipendenza italiana e prevedendo azioni per 175 miliardi in favore di energie rinnovabili e sostenibilità con un abbandono del carbone per il 2025. Va poi ad inserire il tema della **concorrenza**, ancora guardato con troppo sospetto, e lascia alla legislatura successiva il compito di agire meglio con iniziative settoriali: "almeno due i capitoli su cui è necessario concentrarsi. Il primo è quello dei servizi pubblici locali ancora spesso poco efficienti mentre il secondo è quello delle concessioni: da quelle balneari alle autostrade"

(Calenda, 2018). Tema di cui si discute e già discusso prima è la banda larga, i grandi investimenti dovranno essere concentrati in un unico operatore per evitare duplicazioni con tariffe regolamentate e garantendo la concorrenza. Per ultimo il **commercio** e l'internazionalizzazione: giocare su due fronti, la sostenibilità sia nello scambio che negli investimenti esteri come tema centrale; con annesso il prolungamento del piano Made in Italy.

Anche qui quindi si nota un esempio di tentativo di **pianificare** le azioni nel lungo termine, anche qui abbiamo una strategia industriale, anche se solo ipotetica, ma ben indirizzata su una o più direttrici definite. Porsi delle priorità e agire concretamente. Questi ragionamenti potrebbero sembrare ridondanti rispetto a ciò che si è detto nei primi capitoli, ma è bene pensare anche che non è un caso che sia in Europa che in Italia si sia arrivati a degli obiettivi comuni, in quanto i primi influenzano i secondi e a loro volta i presupposti teorici menzionati nei primi capitoli e tutte le riflessioni ed i dibattiti non sono altro che sviluppati anche e soprattutto guardando alla realtà. La necessità espressa da Calenda più nell'aver dei **piani industriali precisi**, anche in piena emergenza Covid, non è altro che frutto di un ragionamento che si basa sull'osservazione di ciò che avviene anche al di fuori dell'Italia, e di come negli altri paesi l'applicazione di piani industriali strategici abbia portato ad ottimi risultati.

Con l'emergenza Covid medesimo ragionamento si è visto in Europa: nel capitolo precedente si è parlato di una strategia comune di ripartenza, che questa possa essere occasione all'Italia per continuare la buona strada dei piani industriali?

Al momento l'occhio cade sulle misure immediate che il nostro paese ha dovuto adottare in materia di emergenza COVID; d'altronde anche la stessa Commissione ha posticipato al 2021 lo sviluppo di un più ampio *Recovery Plan*.

Va fatta la premessa che l'Italia si è ritrovata per prima a dover affrontare l'emergenza, anche economica, e che dunque ha dovuto mettere in atto molto repentinamente delle politiche di attrito economico-sociale importanti; il tutto ovviamente con il benessere europeo, che, nonostante delle prime indecisioni, ha poi pienamente approvato e acconsentito ad un rilassamento dei termini in merito ad aiuti di stato e patto di stabilità, come già spiegato nel capitolo precedente.

La prima manovra è stato il **decreto "Cura Italia"** di marzo. In particolare, questo decreto si è sin da subito concentrato **all'ampliamento del Fondo di Garanzia per le PMI**, sospensione dei versamenti fiscali e previdenziali per i negozi, misure straordinarie di rilancio del Made in Italy e contratti di sviluppo strategici per il supporto dei settori coinvolti. L'obiettivo è **evitare i fallimenti ed agevolare l'accesso al credito per le imprese**; sostenere i lavoratori attraverso gli ammortizzatori sociali attraverso la cassa integrazione o i versamenti alle partite IVA; indennità a lavoratori ed ingenti **sostegni ai settori più colpiti**. Tutto attraverso anche una serie di sospensioni fiscali e previdenziali:

contributi, nessuna ritenuta sui ricavi, sospensione riscossioni. Un pacchetto di misure sviluppato in breve tempo e che comprende 25 miliardi che potranno attivare un effetto leva complessivo di 350 miliardi per appunto rilanciare ovviamente l'economia.

Sicuramente più corposo è poi il **Decreto Liquidità** dell'8 aprile. **L'obiettivo è la ripartenza del sistema produttivo** e per raggiungerlo "è stato deciso di trasformare il Fondo di Garanzia per le PMI in uno strumento capace di garantire fino a 100 miliardi di euro di liquidità, potenziandone la dotazione finanziaria ed estendendone l'utilizzo anche alle imprese fino a 499 dipendenti" (MISE, 2020).

Altra importante scelta è lo **snellimento delle procedure burocratiche** per accedere al fondo che prevede una garanzia al 100% da parte dello stato e di Confidi per i prestiti fino ad 800.000 e al 90% per i prestiti fino a 5milioni. Sicuramente il Fondo di Garanzia è centrale nella manovra che, vigente sino al 31 dicembre 2020, permetterà alle imprese di potersi risollevarle. È di rilievo anche **la nuova normativa Golden Power** che riuscirà a proteggere da eventuali scalate ostili tutti i settori ritenuti di rilevanza strategica, evitando acquisizioni di imprese produttive italiane espressione dell'interesse nazionale anche in ambito europeo. In aggiunta si prorogano le agevolazioni fiscali, sospensioni di versamenti, e tutto il necessario affinché le imprese possano respirare in questo momento di enorme difficoltà.

Ma da qui torniamo al punto fondamentale di tutto ciò, riprendendo anche il discorso del capitolo precedente. Ora più che mai è necessaria la definizione di una politica industriale: sia in fase immediata che **di ripresa post-emergenza**. Ed esattamente come detto nel capitolo precedente, una delle parole chiave sarà **la resilienza del sistema**, ma anche l'opportunità per ripartire in modo migliore con uno sviluppo più competitivo ed inclusivo, sia a livello nazionale, europeo e globale.

L'Italia non parte certamente da una posizione facile, con un sistema che è portato in crescita quasi esclusivamente dalle esportazioni. Per questo che la nuova politica industriale dovrà basarsi sulla ricostruzione di una domanda interna, utilizzando la leva della domanda pubblica che può contribuire anche alla sostenibilità: infrastrutture, trasporti pubblici, energia. Ma non solo lo stato, infatti la **domanda interna** deve essere sostenuta dalle imprese, soprattutto nelle tecnologie 4.0 e in ricerca ed in sviluppo; ma anche i consumatori, con una revisione della precarietà attraverso la sostenibilità sociale. A livello globale è **in atto un riassetto a livello della catena del valore** che viene esasperata dalla crisi del coronavirus. Queste considerazioni ci portano ad "affermare che per riattivare lo sviluppo del paese non occorre solo definire una strategia di ripartenza della precedente struttura produttiva (quindi una strategia OFF/ON), ma soprattutto **promuovere una ristrutturazione profonda dell'organizzazione di un sistema produttivo** da tempo in difficoltà" (Bianchi, 2020, p.3). Bisognerebbe riaprire i mercati europei, ma evitare il fiscal-dumping attraverso degli accordi più

stringenti anche evitando monopolizzazioni. Una strategia di rilancio può quindi basarsi **su 4 linee guida: Green New Deal** che con un progetto molto più mirato può espandersi a tutti i settori, dalla costruzione al turismo e ovviamente alla produzione; uno **sviluppo locale** di attività attualmente delocalizzate con il riavvio di un'industria medium-tech che porterà ad una necessaria **digitalizzazione**, c'è da considerare anche l'importanza crescente dei **dati**. Per sostenere questo sviluppo la politica industriale dovrà espandersi anche alla **scuola e all'istruzione**, così da fornire le capacità. Tornando sui dati, questi saranno trasversali alla produzione ed il loro controllo sarà chiave: in Italia sono presenti importanti istituti di ricerca di dati, che comunque bisognerà far incontrare con le imprese. Ultimo punto è la **centralità del capitale umano**, e, di nuovo della formazione: lo scarso investimento del paese nella scuola è terribilmente preoccupante e sarà necessario uno sviluppo per fornire alle imprese capitale umano sempre più preparato.

Da queste considerazioni si nota come oggi **la politica industriale è la "strategia di rilancio e riposizionamento dell'apparato produttivo del Paese"** (Bianchi, 2020, p.4) e ciò richiede un **investimento pubblico enorme**; anche per questo l'Unione è un elemento chiave, in quanto dovrà procedere unita in questa direzione. La necessità è dunque quella di avere un piano preciso per il dopo. E dato che si parla di politica quanto di economia, sta ai decisori politici il dovere e la responsabilità di attuarlo. È lo stesso Bianchi che in un'intervista ha dichiarato: **"Il Cura Italia non può essere considerato un primo passo, perché è un primo passo che non si sa in quale direzione porti. Se gli imprenditori non sanno cosa li attende, agiscono nella maniera peggiore possibile. Siamo tutti in attesa di capire e siamo certamente in una situazione inedita e mai vissuta prima. Ma se il governo fa continuamente interventi minimi, passetti, non si ferma e non stabilisce una strategia di lungo periodo, crea caos"** (Magna, 2020). Il fronte liberista ha dovuto cedere davanti a questa emergenza, **ora sono tutti favorevoli all'intervento dello stato, ma è dove si vuole andare il tema**. L'Europa non ha un'industria interna che si occupi di rete o device elettronici, e ciò è terribile se considerata la loro profonda necessità, è l'ora di riflettere sulle decisioni sbagliate prese in passato ed evitare gli stessi errori. Come già detto prima l'intervento pubblico per ripartire dovrà essere ingente e l'uscita da questa situazione non sarà facile: "ci saranno imprese che avranno bisogno di mesi per riavviarsi. Banalmente ci sono impianti che devono rimanere sempre accessi, se no rischiano di poter più ripartire. La **crisi produttiva** durerà sicuramente di più di quella sanitaria. E ciò che è peggio è che è impossibile oggi stimare fallimenti e andamenti perché non abbiamo visibilità neppure sulla stessa durata del lockdown" (Magna, 2020).

Il percorso e le idee ci sono per la ripartenza, sta alla politica decidere. La necessità di una politica industriale chiara viene sempre più richiesta dai vari stakeholder e viene sempre più suggerita dagli studiosi della materia. Ciò non va assolutamente ignorato, in una crisi come quella del coronavirus la

strada per la salvezza non può essere altro che questa, e non si parla solo dell'Italia, ma dell'intera Europa! Ormai è un sistema troppo interdipendente per pensare di potercela cavare da soli, e, sicuramente, se c'è qualcuno che non se la può cavare da solo è proprio il nostro paese. Già la situazione di partenza non era delle più floride, vogliamo ora addirittura pensare di poter affrontare tale emergenza da soli? Il nocciolo della questione intanto rimane il medesimo: la politica industriale la fanno i decisori, questo è il punto. Ed il problema di questi giorni rischia proprio di essere quello della miopia, di agire ora senza pensare al dopo. Che invece, come gli esperti suggeriscono, bisogna guardare al domani, cogliere l'occasione per riformare un intero sistema industriale e spingerlo verso una rinascita. Bene aveva fatto Calenda nel lasciare il piano per il 2019 quando andò via dal MISE, come bene fa ora ad essere quasi l'unica espressione politica a mettere al centro l'industria e la produttività proponendo piani e pressando molto sulla necessità di stabilirli. Ma non si tratta di politica, quanto di economia e necessità di salvare una nazione. L'emergenza sanitaria ha colto di sorpresa tutti e gli interventi immediati sono ragionevoli quanto dovrebbe esserlo lo sviluppo di un **piano industriale straordinario e di lungo termine**. È proprio questo il primo grande cambiamento strutturale in Italia: **il cambiamento dell'approccio** in un approccio strategico e coerente nel tempo, che metta al primo posto lo sviluppo industriale nel paese, la sostenibilità, la tecnologia e il proprio ruolo nel mercato internazionale. Solo così si potrà non solo uscire da questa emergenza, ma uscirne più forti e competitivi.

Conclusioni

L'emergenza del Coronavirus ha quindi evidenziato come ormai i sistemi economici siano sempre più interconnessi, nel bene e nel male, colpendo negativamente ed in maniera pressoché orizzontale tutti i paesi del globo. Dapprima attraverso un'emergenza sanitaria, attraverso la quale si è visto lo 'scontro' ideologico tra la tutela dei diritti individuali e la tutela della salute collettiva, tra il welfare europeo e il sistema privato statunitense; seguito poi dall'emergenza economica che ha messo in crisi le più grandi potenze mondiali, ed in particolare la tenuta economica e politica dell'Unione Europea. Un'Unione che quindi ha dovuto accelerare lo sviluppo di politiche sui vari temi che già da qualche anno minacciavano la posizione geopolitica ed economica della stessa: necessità dello sviluppo del mercato interno, innovazione, tecnologia, coesione regionale. Sono proprio crisi come questa che, nella loro tragedia nascondono delle opportunità. La possibilità di derogare il rigore dei trattati, ma anche la necessità di mostrare agli elettori coesione ed unità politica, messa sempre di più a rischio dal crescente fenomeno populista ed antieuropeista, ha portato l'Europa verso una risposta unitaria e coesa, facendo tornare centrale il dibattito intorno alle politiche industriali. Nulla di nuovo, alla fine è proprio l'intervento statale che già nelle precedenti crisi globali aveva aiutato al recupero graduale dell'economia, un intervento che, tuttavia, non controllato, aveva poi traghettato sempre di più all'eccesso dello stesso, rendendo i sistemi sempre più fragili e suscettibili agli shock economici, e allo stesso tempo le imprese sempre più inefficienti poiché protette dallo scudo pubblico. Non è però stata risolutiva neanche la successiva soluzione liberale, che ha avuto insito un disinteresse eccessivo da parte dello stato nella sfera strategica dell'economia, rendendolo semplicemente un osservatore sommario e garante di una concorrenza che, sì, premiava i virtuosi, quanto rendeva difficile la creazione di sinergie e di sviluppo di un vantaggio competitivo del sistema-paese stesso. L'Italia non è stata esente da questi accadimenti: dapprima simbolo dell'intervento statale come leva dell'export, a diventare poi simbolo dell'assenza dello stato in chiave produttiva e strategica, rendendosi visibile solo quando la situazione era più che disastrosa. La crisi che si affronta regala al nostro paese l'opportunità di poter porre riforme essenziali: la sburocratizzazione, i grandi investimenti pubblici, la riconversione energetica ed urbana, l'istruzione e la sostenibilità. Tutti temi che, in sinergia con la strategia europea, possono rilanciare il paese indirizzandolo verso un nuovo boom economico. La chiave che si vuole proporre è il cambiamento essenziale e necessario dell'approccio, che deve essere strategico ed orientato nel lungo termine. Lo Stato deve incentivare uno sviluppo coeso e coerente, non rilanciare gli interventi compiuti in fretta e furia per salvare un'azienda o l'altra, ma interventi per favorire la cooperazione tra le aziende; favorire i cluster e i centri economici, sviluppare il centro-sud utilizzando gli investimenti pubblici come leva per rilanciare l'economia delle zone più rurali. In questo contesto anche le PMI hanno la loro rilevanza,

la creazione dei già citati cluster, o distretti industriali, e l'intenzione di reintegrare in territorio statale la produzione di tutte le componenti della filiera, vedono nello stato l'organizzatore di questo riassetto produttivo, sta poi alla politica decidere il come. In questo si vede anche l'opportunità di poter ritentare la strada della manifattura in chiave di produzione tecnologica, così riscoprendo i benefici della legge di Kaldor-Verdoorn. In questo scenario è quindi lo Stato che dovrà porsi come impresa di sé stesso e non più come mero rifornimento di aiuti laddove non è stato sufficientemente calcolato il rischio d'impresa. Si ripete: l'intenzione non è quella di entrare nel merito delle singole decisioni, che sicuramente si devono prestare a studi più approfonditi, ma si va sempre a voler proporre un approccio d'insieme sempre più manageriale, nel quale una sempre più accurata e attenta governance risulta necessaria per lo sviluppo complessivo nazionale.

Bibliografia

- Astone, F. (2019). *“Dalla fuga di Fiat al tracollo dell’Ilva: tutti i disastri di un’industria mediocre e mal governata”*.
- Bianchi, P. & Labory, S. (2009). *“Le nuove politiche industriali dell’Unione Europea”*. Bologna: Il Mulino.
- Bianchi, P. & Labory, S. (2020). *“Una strategia industriale per uscire dal coronavirus”*.
- Calenda, C. & Bentivogli, M. (2018). *“Un piano industriale per l’Italia delle competenze”*.
- Camera dei deputati. Servizi studi (2020). *“Gli aiuti di Stato nell’attuale epidemia da COVID: il nuovo quadro UE”*.
- Carnazza, P. (2016). *“Il ruolo della politica industriale in Italia tra Stato e Mercato”*.
- Centro Studi Confindustria (2019). *“Manca una strategia europea di politica industriale. Rapporto Confindustria”*.
- Commissione Europea (2014). *“Introduzione alla politica di coesione dell’UE 2014-2020”*.
- Commissione Europea (2018). *“Strategia di politica industriale dell’UE: il Consiglio adotta conclusioni”*.
- Commissione Europea (2020). *“A ROADMAP FOR RECOVERY. Towards a more resilient, sustainable and fair Europe”*.
- Commissione Europea (2020). *“Risposta al coronavirus. Utilizzare ogni euro disponibile in tutti i modi possibili per proteggere le vite umane e i mezzi di sussistenza”*.
- Commissione Europea (2020). *“Occupazione ed economia durante la pandemia di coronavirus”*.
- Gouardères, F. (2020). *“PRINCIPI GENERALI DELLA POLITICA INDUSTRIALE DELL’UE”*.
- Labory, S. (2006). *“La politica industriale in un’economia aperta e basata sulla conoscenza”*, L’industria. Bologna: Il Mulino, issue 2, pages 255-282.
- Lupo, A. (2019). *“Consigli utili per una sana politica industriale”*.
- Magna, L. (2020). *“Coronavirus ed economia di guerra: l’Italia punta su robotica, automazione e smart working”*.
- MEF (2020). *“Da sanità a fisco, tutte le misure del DL ‘Cura Italia’”*.
- MISE (2020). *“Decreto liquidità - Nuove misure per le imprese”*.
- Pianta, M. (2009). *“LE POLITICHE INDUSTRIALI DEL 21° SECOLO”*.
- Scognamiglio, C. (2016). *“Economia industriale. Economia dei mercati imperfetti”*. Roma: LUISS University Press.
- Varaldo, R. (2019). *“Gli effetti della diffusione dell’Industria 4.0”*.