



TUTELA DELLA CONCORRENZA, REGOLAZIONE ECONOMICA E POLITICA INDUSTRIALE A DIECI ANNI DALLA NASCITA DELLA RIVISTA DELLA REGOLAZIONE DEI MERCATI

Cosa c'è di nuovo nella “nuova” politica industriale europea?

What is new in the “new” European industrial policy?

di Carlo Scarpa*

ABSTRACT

Il lavoro cerca di comprendere se e come le politiche industriali possano aiutare lo sviluppo europeo nell'attuale contesto. Un mondo senza problemi può probabilmente permettersi di fondare le relazioni economiche sul *laissez faire*, ma questo non è più vero dopo la crisi della logistica del 2020 e quella delle relazioni internazionali, quanto meno dal 2022 in poi.

Il tema chiave della politica industriale europea non è solo tanto quello della transizione “verde” o quella digitale – che reclamano attenzioni anche a prescindere dagli eventi sopra richiamati – ma quella di ricercare una certa autonomia della UE dal punto di vista degli approvvigionamenti critici, che possono essere variamente definiti (dai microchip alle armi). E questo è un tema eminentemente politico.

Questo richiede che si ponga attenzione ad una politica industriale che in Europa si è sempre fatta, ma a livello nazionale. L'inadeguatezza di questo livello decisionale emerge da un'analisi delle crisi attuali e delle sfide che l'Europa deve fronteggiare. La nuova politica industriale deve necessariamente avere luogo (e in parte già ha luogo) a livello europeo, con un problema evidente di governance. Il problema è come evitare le distorsioni spesso riscontrate nel passato, costruendo politiche industriali partecipate, ben finalizzate ed efficienti.

This paper tries to understand if and how industrial policies can help European development in the current context. A world without problems can probably afford to base economic relations on laissez faire, but this is no longer true after the logistics crisis of 2020 and the collapse of international relations, at least from 2022 onwards. The key themes of European industrial policy are not only the “green” or digital transitions – which call for attention even regardless of the events mentioned above – but the need to seek a certain autonomy of the EU from the point of view of critical supplies, which can be variously defined (from microchips to weapons), and this is an eminently political issue.

This requires one to pay attention to an industrial policy that Europe has always experienced, but at a national level. The inadequacy of this decision-making level emerges from an analysis of the current crises and challenges which Europe faces. The new industrial policy must necessarily take place (and partly already takes place) at the European level, with a clear governance problem. The problem is how

* Università di Brescia, Dipartimento di economia e management.

to avoid the distortions often found in the past, building participatory, well-targeted and efficient industrial policies.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Politiche pubbliche e politica industriale. – 2.1. Politiche ortodosse e politica industriale. – 2.2. I possibili fini delle politiche industriali. – 2.3. La «politica industriale» è altro? – 3. Le esperienze internazionali. – 4. L'Europa di fronte a sfide (ed esternalità) «di sistema». – 4.1. La risposta europea. – 4.2. La sfida degli approvvigionamenti e il fallimento dei mercati – i *chip*. – 4.2.1. Il Chips Act europeo è la risposta a un fallimento del mercato? – 4.3. La sfida degli approvvigionamenti e *la politique d'abord* – gli armamenti. – 4.3.1. La “nuova” politica europea della difesa è la risposta a un fallimento di mercato? – 5. Conclusioni. – 5.1. Come costruire la politica industriale europea. – 5.2. Quale novità?

1. Introduzione

Cosa significa fare politica industriale? Occorre intanto chiarire come esista una differenza profonda tra la risposta di un accademico e il senso che questa espressione ha nel dibattito pubblico.

Dal punto di vista teorico, il termine di “politica industriale” potrebbe includere qualunque intervento pubblico (di *policy*) che abbia effetti diretti sul sistema produttivo. La regolazione dei settori a rete è sicuramente un intervento di questo tipo, e così vale per l'antitrust o, ad esempio, per qualunque sistema di incentivi volti a incidere sulla decisione delle medie imprese di quotarsi sul mercato azionario.

Quando invece il dibattito pubblico considera l'opportunità di “fare politica industriale”, il tema è ben altro. In questo ambito, fare politica industriale significa piuttosto promuovere un settore o un territorio, attraverso interventi specifici quali sussidi o politiche di orientamento della domanda. Siamo quindi in un ambito in ampia sovrapposizione con quello degli aiuti di stato (compatibili o meno con il TFUE), e per questo, almeno per certi aspetti, le politiche industriali invocate (o paventate) rischiano di essere poco più di una riedizione degli aiuti di stato che da sempre sono al centro del dibattito comunitario.

Quindi, nulla di nuovo? Non esattamente, quanto meno perché, mentre nel passato gli aiuti di stato sono stati erogati quasi esclusivamente dagli Stati membri e il ruolo dell'Unione Europea era solo quello di controllore, oggi l'idea centrale è di caricare l'Unione di responsabilità primarie nell'organizzazione e forse anche nella erogazione di fondi. Questo viene a valle di un duplice ordine di considerazioni.

Il primo è che, mentre la letteratura economica – ampiamente recepita nel mantra europolitano – ha tradizionalmente sottolineato che gli aiuti di stato sono normalmente da evitare e che conducono a significative inefficienze, negli ultimi anni sta emergendo una linea argomentativa e di ricerca empirica che sottolinea come questo tipo di interventi possa condurre a effetti positivi. Il secondo è che nel dibattito politico si sta diffondendo la convinzione che una buona parte dei problemi precedentemente riscontrati fosse ascrivibile alla inadeguatezza della dimensione nazionale degli eventuali aiuti, e che invece organizzare tali politiche su quella dimensione sovranazionale che può essere rappresentata dall'Unione Europea potrebbe favorire esiti del tutto virtuosi.

Il fine di questo lavoro è inquadrare le “nuove” politiche industriali che molti invocano nel quadro sopra delineato, mostrando come l'attuale dibattito di po-

licy presenti elementi di discontinuità ma anche di continuità con la tradizionale discussione in ambito comunitario. Approfondire entrambi questi aspetti crediamo possa aiutare a contestualizzare in modo adeguato le scelte della nuova Commissione, a partire dal Rapporto Draghi e dalle sue implicazioni economiche e di *governance*.

La prossima sezione richiamerà le ragioni tradizionali contro gli aiuti di stato e le ragioni per il relativo ripensamento che qualche osservatore ritiene necessario operare. La sezione successiva richiama le principali esperienze internazionali alla base del dibattito attuale. Passeremo poi a richiamare alcune delle grandi sfide che attendono l'Unione e a verificare come – forse, senza una sistematizzazione molto esplicita – l'Unione stia già dando attuazione alle “nuove” politiche industriali.

L'ultima sezione riassume le conclusioni dell'analisi, sottolineando quali condizioni dovrebbero realizzarsi per spingere l'Unione a scelte efficienti ed efficaci, e come le tendenze in atto possano richiedere alcuni cambiamenti significativi nel governo di questi processi.

2. Politiche pubbliche e politica industriale

Procedendo speditamente con premesse “da libro di testo”, si deve richiamare che il punto di riferimento tradizionale per guidare l'intervento pubblico nei mercati è quello perfettamente concorrenziale, al quale è associata una situazione di “ottimo paretiano”. Tale situazione è definita come un equilibrio dal quale non è possibile muoversi, senza peggiorare la situazione di qualcuno; quindi, in questo preciso senso, dal punto di vista della collettività la situazione è “efficiente” nel senso che non è possibile migliorare “l'economia” senza scontentare qualcuno. Pertanto, qualunque politica pubblica avrebbe effetti distributivi.

A partire da questa situazione – a parte considerazioni relative alla distribuzione del reddito, che gli economisti tradizionalmente preferiscono non toccare, lasciando questo al *realm* della politica – non si dovrebbe richiedere alcun particolare intervento pubblico e il *laissez faire* resta l'opzione principale. Anche l'economista più legato a questo punto di riferimento sa però bene che diverse circostanze, dette “fallimenti di mercato”, possono impedire all'economia di raggiungere tale punto di “ottimo”: le politiche dette ortodosse sarebbero quelle finalizzate ad affrontare questi fallimenti di mercato.

Concludendo i richiami ai libri di testo, tre sono gli elementi principali, rilevanti a questi fini, che compromettono la capacità di un mercato di conseguire una situazione ottimale per la collettività. Il primo è l'assenza delle condizioni (tecnologiche, in particolare) che consentono di avere un mercato perfettamente concorrenziale, il che ci pone nell'ambito delle politiche specificamente pensate per i settori produttivi (politiche industriali). Il secondo è la presenza di esternalità, ossia di effetti delle scelte private che non passano attraverso il meccanismo dei prezzi, e che quindi in assenza di correttivi non possono trovare nella concorrenza quel meccanismo di mediazione che riconcilia scelte private e esiti desiderabili per la collettività. L'esempio più classico è l'inquinamento, che ci colloca nell'ambito delle politiche ambientali, ma in realtà la categoria delle esternalità è ben più ampia. Il terzo è la presenza di beni pubblici, ossia di beni la cui produzione è desiderabile per la collettività, ma

che sono caratterizzati da non appropriabilità dei risultati della produzione e non escludibilità nel consumo¹.

In tutti questi casi, vi è spazio per un intervento pubblico volto a correggere «al margine» il livello di produzione. In alcuni casi il livello di produzione può essere troppo basso; questo avviene in presenza di potere di mercato, che induce ad avere prezzi troppo elevati, o nel caso dei beni pubblici, la cui produzione potrebbe al limite essere nulla se il produttore non riesce ad escludere nessuno dal consumo di quanto produce e quindi non ha alcun incentivo a produrre il bene. In altri casi, il livello di produzione potrebbe essere troppo alto, come avviene in presenza di inquinamento (o altre esternalità negative). Di nuovo, la dottrina ammette una correzione al margine, anche se in senso negativo. Anche se sicuramente non è però questo di cui si parla quando si dice che occorre fare politica industriale, cerchiamo di inquadrare in questo schema gli interventi più ortodossi.

2.1. Politiche ortodosse e politica industriale

Ciò premesso, e schematizzando in modo coscientemente estremo, l'intervento relativamente più facile da inquadrare è quello che fa riferimento all'ambito delle politiche per la concorrenza, o antitrust. Si tratta di regole generali, determinate ex-ante in modo molto generale, che segnano i confini di legittimità al cui interno le imprese possono competere tra loro.

Il principio fondamentale è la neutralità di queste regole, volte a tutelare la concorrenza e mai un particolare concorrente, volte a lasciare che le dinamiche di tutti i settori procedano per i binari dettati dalle regole generali che governano la "buona" concorrenza tra le imprese, senza alcuna pretesa che il settore pubblico conosca meglio delle imprese quale sia la cosa giusta da fare. L'unica pretesa è evitare che le imprese distorcano il risultato di una normale concorrenza: il fine è quindi proteggere dagli abusi o da accordi il risultato di mercato governati dalla normale concorrenza.

Si tratta di norme che si applicano abbastanza facilmente in mercati nei quali la concorrenza è possibile, ossia quando nessuna impresa ha "troppo" potere di mercato. Questo avviene invece quando le economie di scala sono particolarmente significative e si giunge a quello che è noto in letteratura come un monopolio naturale, ove solo un'impresa può sopravvivere (o è efficiente che sopravviva). Un monopolio di questo tipo può chiaramente imporre i prezzi che desidera, il che si pone in netto contrasto con un interesse pubblico, che non può però essere perseguito con regole volte a far funzionare una concorrenza impossibile.

Nell'ambito della regolazione dei monopoli, non potendo proteggere una concorrenza che non c'è, l'autorità fissa regole settore per settore, al fine di simulare (o avvicinare per quanto possibile) i risultati che si sarebbero verificati in un mercato concorrenziale qualora la concorrenza avesse potuto dispiegarsi. Questo comporta un'attività estremamente complessa, che riguarda in primo luogo i prezzi, ma anche gli obblighi di servizio agli utenti finali, le regole

¹ Il classico caso è la illuminazione di una strada, della quale beneficiano tutti i passanti, anche se non hanno contribuito al pagamento del servizio: quale investitore privato se ne sobbarcherebbe il costo? Una ulteriore classe di problemi fa riferimento alla presenza di asimmetrie informative che, non consentendo a tutti di porsi ad armi pari nel mercato, può impedire la formazione di un mercato.

che presiedono gli investimenti e la loro remunerazione. La valenza politica di queste attività di regolazione è evidente, andando a incidere non solo sul benessere immediato degli utenti di questi servizi, ciò che riguarda i prezzi che essi sono chiamati a pagare, ma anche sulla solidità di lungo periodo di questi settori, ove le esigenze di investimento e potenziamento delle reti sono forse preponderanti.

Le differenze tra antitrust e regolazione sono evidenti e non è questa la sede per enumerarle, né sarebbe di grande utilità farlo. Ma è utile ribadire come entrambi questi tipi di intervento condividono come stella polare il modello di concorrenza perfetta, da proteggere nel processo o da avvicinare nel risultato. Si tratta infatti dei due interventi classicamente patrocinati dalla teoria economica tradizionale, il primo a presidio della concorrenza, il secondo quando il funzionamento della concorrenza risulta impossibile.

Si noti che la zona grigia tra concorrenza perfetta e monopolio naturale è estremamente estesa, e in questi mercati, ove la concentrazione è troppo elevata per sperare in risultati pienamente concorrenziali ma troppo bassa per giustificare pesanti interventi sui prezzi e gli investimenti programmati, l'antitrust resta l'unica arma tradizionalmente ammessa. Si tratta di un'arma tanto più debole quanto più il mercato è concentrato, salvo affiancarlo a politiche esplicitamente pro-competitive, mirate ad esempio a liberalizzare mercati che fossero caratterizzati da regole che limitano l'accesso dei concorrenti, o comunque a facilitare l'entrata di nuovi offerenti. Anche su questa strada, quanto possiamo verosimilmente conseguire è al più quello che si chiama un *second best*, un risultato del quale dovremo comunque accontentarci. D'altronde, si faticerebbe a riconciliare l'alternativa (assoggettare anche questi mercati a stringenti vincoli sui prezzi) con i principi generali di libera iniziativa.

Ciò che viene etichettato come politica industriale si colloca invece su un altro piano. Parliamo in questo caso non di interventi per assecondare i mercati ed evitare abusi, ma di interventi per correggere i risultati di un mercato che non è segnato né da elementi di monopolio naturale, né da comportamenti che violano le norme sulla concorrenza. Il confine tra questo e le politiche "tradizionali" può essere sottile, ma è tangibile.

Quando parliamo di politica industriale non intendiamo quindi solo interventi volti a sviluppare la concorrenza, ciò che si collocherebbe nel solco del tradizionale intervento pubblico, ma di prendere atto che il mercato va in una direzione, che per qualche ragione si ritiene necessario modificare anche in modo radicale. Ad esempio, il mercato potrebbe essere incapace di garantire elevati livelli occupazionali in certe aree del paese; oppure potrebbe non condurre ad uno sviluppo ritenuto sufficiente di un certo settore, che per qualche ragione si ritiene "strategico".

Si tratta di due fattispecie abbastanza diverse, entrambe ben note ad esempio nel dibattito sugli aiuti di stato. Il tema dello sviluppo regionale non richiede grandi approfondimenti – anche se è tutt'altro che ovvio che interventi di industrializzazione indotta possano effettivamente risultare efficaci. Più interessante è la ratio per porre in essere una politica industriale in senso stretto, che prescinda dalla dimensione orizzontale etichettata come sviluppo territoriale e si rivolga piuttosto a specifici settori.

Il problema è chiedersi in quali settori questo abbia senso. Se un certo settore possa dirsi strategico, o se qualunque settore possa dirsi tale, è oggetto di dispute anche di carattere ideologico. L'idea che un paese debba puntare

sul rafforzamento di alcuni settori ha radici nel mercantilismo seicentesco e nell'impostazione del francese Colbert, figura centrale del governo di Luigi XVI, poi ripresa da un altro eminente consigliere di Bismark, l'economista tedesco Friedrich List e dalla Nuova politica economica di Lenin. Non si tratta certamente di credenziali di puro stampo liberale, il che rende conto anche dell'aspetto ideologico della contesa, ma occorre valutare molto laicamente le ragioni e le criticità di tutte le posizioni in campo.

Una delle poche argomentazioni a favore di interventi rivolti a specifici settori è la presenza di economie di scala a livello di settore, ovvero di fattori esterni a ciascuna impresa, grazie ai quali i costi potrebbero diminuire in ragione della dimensione del settore piuttosto che di ogni singola impresa. In questo caso, aiutare la crescita del settore appare ragionevole proprio nel perseguimento dell'efficienza. Quanto sia comune questa situazione e quanto siano sostanziosi i possibili guadagni collettivi se si riesce a favorire l'espansione del settore, non è chiarissimo².

2.2. I possibili fini delle politiche industriali

Passando a ragionare sui fini delle politiche per i mercati, dire che il fine di queste (o altre) politiche pubbliche debba essere il bene comune è chiaramente troppo generico e lo stesso vale per espressioni quali il c.d. surplus totale, che normalmente viene indicato come il fine delle politiche antitrust. Anche se i libri di testo sicuramente chiariscono alcuni punti di dettaglio, qui meno rilevanti, è opportuno ammettere che anche negli ambiti tradizionali (regolazione, ma soprattutto antitrust) la divergenza tra quanto emergerebbe nei libri di testo e la *policy* effettiva può essere stridente.

In premessa, è evidente che i fini della politica economica pertengono alla autonomia della sfera politica, e non ha senso porli in discussione in astratto: ci si perdoni l'ovvietà, ma nessun libro di testo può sovrapporsi al processo democratico. Occorre però considerare che un dato fine potrebbe essere perseguito in diversi modi, e credo sia dovere di un buon *policy maker* trovare il modo più efficiente di farlo; purtroppo, non tutti gli strumenti hanno la stessa efficacia (ed efficienza) nel perseguire diversi fini. Dove, allora, possono essere più efficaci le politiche industriali e dove può quindi essere più efficiente operare?

Partendo dalle politiche regolatorie, che dovrebbero essere improntate alla determinazione di prezzi orientati ai costi, si noti che l'operato delle Autorità di regolazione è spesso oggetto di grande attenzione da parte della politica nel tentativo di spingerla a determinare prezzi minori – anche nettamente inferiori ai costi – per favorire gli utenti del servizio. Non si tratta, ben inteso, di una interpretazione aberrante del ruolo della politica, ma conferma che i fini attribuiti alle politiche settoriali possono essere caratterizzati da una flessibilità non trascurabile.

D'altronde si ricordi che la regolazione indipendente nasce in Italia dalla legge n. 481/1995, che indica all'art. 1 che le Autorità di regolazione perseguono i fini ivi indicati "*tenuto conto della normativa comunitaria in materia e degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo*". Anche se il dibattito

² Su questo tema si rinvia ad esempio al lavoro di D.G. BARTELME, A. COSTINOT, D. DONALDSON, A. RODRÍGUEZ-CLARE, *The Textbook Case for Industrial Policy: Theory Meets Data*, in corso di pubblicazione in *Journal of Political Economy* (<https://www.journals.uchicago.edu>).

su quanto questi indirizzi governativi possano interferire con i fini indicati dalla legge e con i principi di derivazione eurounitaria è per certi versi aperto, è evidente che le autorità, per quanto indipendenti, non possono prescindere da finalità dettate dal Governo.

Quale sia il fine della regolazione, quindi, non è esattamente scolpito nella pietra.

Se poi ci volgiamo all'ambito antitrust, la situazione si fa ancora più complessa. Anche qui, nel tempo, alle politiche antitrust sono stati attribuiti i fini più disparati, da quelli macroeconomici (il livello occupazionale da aumentare con aiuti alle industrie, il tasso di inflazione da contenere con il controllo dei prezzi), a fini "orizzontali" di supporto alle PMI, a quelli ambientali, oggi di gran moda³. Il problema non è certo la legittimità di tali fini, che sono tutti in linea di principio meritevoli di attenzione, ma se sia corretto (un economista direbbe "efficiente") perseguire tali fini attraverso interventi sui settori industriali, piuttosto che attraverso altri canali.

Ad esempio, fini macroeconomici possono essere meglio perseguiti con politiche macro, che più direttamente incidono sulla radice dei problemi che si intende affrontare. Ad esempio, il tasso di inflazione è legato più alla politica monetaria che alla determinazione dei prezzi in alcuni specifici settori, e distorcere i prezzi in singoli settori solleva tipicamente altri tipi di problemi. Ad esempio, prezzi che fossero incapaci di coprire i costi (come avvenne per Enel negli anni Settanta/Ottanta) aprirebbero problemi di bilancio delle imprese, che solleciterebbero ulteriori interventi di finanza pubblica, così come prezzi incapaci di remunerare gli investimenti delle imprese scoraggerebbero tali investimenti.

Qualcosa di simile vale per la sostenibilità ambientale e sociale, che di recente viene indicata come un fine, al quale legittimamente piegare gli ordinari interventi antitrust. Pur conscio di remare contro corrente, non mi pare per nulla chiaro per quale ragione i provvedimenti delle autorità antitrust dovrebbero essere più efficaci di ordinarie politiche ambientali (o sociali).

Emerge abbastanza netta l'impressione che questo recente trend eurounitario – non seguito, occorre dirlo, da identiche tendenze di autorità antitrust americane ma anche britanniche – serva a nascondere la scarsa determinazione, o quanto meno efficacia, con la quale l'Unione Europea è riuscita a gestire i mercati della CO2. Probabilmente l'opposizione politica alle politiche ambientali tradizionali ha costretto l'Unione a ripiegare su una soluzione di compromesso che lascia alle imprese un contentino nella forma di allentamento dei controlli antitrust (soprattutto sulle concentrazioni). Tutto comprensibile sotto il profilo della formazione del consenso, ma sicuramente ben lontano dai criteri di efficienza che dovrebbero ispirare le politiche pubbliche.

In realtà, e forse questo è anche più significativo, gli stessi studiosi dell'antitrust sono impegnati da sempre in un acceso dibattito tra due grandi poli. Da un lato, la nascita di questa disciplina dallo Sherman Act in poi trova le sue radici nella convinzione che occorra limitare comunque lo strapotere dei grandi trust. Questo forte anelito anti-*bigness* e a favore di un approccio quasi egualitario alla disciplina ha poi trovato un forte argine dagli anni Settanta in poi nella scuola di Chicago, che ha poi preso il sopravvento, patrocinando l'opportunità di orientare gli interventi antitrust in modo da massimizzare il sur-

³ Il testo di M. MOTTA, *Competition policy*, Cambridge University Press, 2004, presenta un ampio spettro di queste alternative.

plus complessivo, somma del surplus dei consumatori e del profitto delle imprese. In questa ottica, anche la monopolizzazione del mercato potrebbe finire per essere accettabile, salvo verificare che l'impresa non abusi della sua posizione dominante.

Più di recente il pendolo pare oscillare in senso diverso, sull'asse che in qualche modo ha legato Lisa Kahn alla FTC americana e Margarethe Vestager alla Commissione, e che in qualche senso sembra guardare alle origini dello Sherman Act. Qualche osservatore ha osservato come questa periodica oscillazione rappresenti l'effetto di due diversi populismi di segno opposto, quello ostile alle grandi imprese e quello ostile all'*enforcement* eccessivo.⁴ Come questo si evolverà nel prevedibile contrasto tra la nuova Commissione europea e la presidenza Trump, che sicuramente non rimarrà neutrale e riguardo, resta da vedere.

Qualunque sia la posizione che si intenda preferire all'interno di questo dibattito, occorre comunque prendere atto che l'attuazione pratica anche delle modalità più ortodosse delle politiche per l'industria (antitrust e regolazione) ha finito per dipendere da questioni interpretative molto articolate. Entrare in questo dibattito significa scopercchiare un vaso di Pandora nel quale si osserva che anche le politiche antitrust o regolatorie finiscono per perseguire finalità più articolate rispetto a quelle reclamate dai libri di testo. In tutti i casi, anche questi interventi non possono venire confinate in un ambito fintamente tecnico: guardare laicamente a questi ambiti porta a concludere che le finalità dell'intervento pubblico sono fatalmente politiche, non sono costanti nel tempo, e presentano molteplici sfaccettature.

2.3. La «politica industriale» è altro?

Anche le versioni ortodosse delle politiche di intervento pubblico nei mercati costituiscono quindi terreno di uno scontro ideale tutt'altro che assestato. Nonostante l'aspirazione di molti economisti a perseguire politiche "avalutative", prive di una espressione di valori che si vorrebbero confinati all'ambito della politica ed esclusi da quello asseritamente tecnico dell'economia, l'espressione di opzioni di valore non legate al mero perseguimento dell'efficienza appare inevitabile. Quanto avviene nel caso della politica industriale è quindi radicalmente diverso?

Una differenza importante che contraddistingue la politica industriale nella sua accezione comune è che non comporterebbe correttivi "al margine", ma un drastico ri-orientamento del risultato di mercato. Non si tratta quindi di correggere il mercato, ma di mandarlo in una direzione del tutto differente. Come bene si intuisce, peraltro, è una questione di misura più che di sostanza; ove sia il confine tra un correttivo e qualcosa di più profondo e radicale è in larga parte indeterminato.

Spesso si afferma che la politica industriale afferisce al tema del cambiamento strutturale di un'economia, il che rappresenterebbe una buona definizione se la nozione di cambiamento strutturale fosse priva di ambiguità. La definizione di Krugman e Obstfeld (*Industrial policy is an attempt by a government to encourage resources to move into particular sectors that the gov-*

⁴ Si veda il pezzo di R. PARDOLESI, *Hipster antitrust e sconvolgimenti tettonici: «back to the future»?*, in *Merc., conc., reg.*, 2019, anno XXI, n. 1, pp. 81-94.

ernment views as important to future economic growth)⁵ aiuta a fare chiarezza, nel senso che indica intanto che non si tratta di applicare ad un settore dei principi generali, ma di individuare settori specifici e assoggettarli ad interventi *ad hoc*. Inoltre, tale definizione conferma che alla base della politica industriale vi sono decisioni politiche in qualche modo arbitrarie, legate alla convinzione che un settore (e non altri) debba assumere una importanza particolare.

Senza l'ambizione di tracciare un confine netto, diciamo che quanto caratterizza la politica industriale è un mix di fini e di prospettiva. Le politiche industriali sono selettive per loro natura, quindi; piuttosto che applicare a ogni settore dei principi generali, si nutre l'ambizione di sapere a quali settori si debbano applicare quali politiche. Non si pone in discussione solo l'efficienza di un singolo mercato, ma quella di un'economia, cercando di comprendere come interventi su specifici settori possano incidere sul resto del sistema economico. Questo comporta evidentemente una prospettiva molto ambiziosa, non troppo distante dalla pianificazione.

3. Le esperienze internazionali

Come qualunque politica pubblica, l'evidenza a livello internazionale circa la sua efficacia ed efficienza è molto mista, con luci e ombre. Partendo dall'Italia per ovvie ragioni, la storia economica dal secondo dopoguerra a oggi non è esattamente piena di storie di successo. Un capitolo infinito riguarda le politiche regionali, in particolare per il Mezzogiorno, ove il flusso di denari pubblici è stato imponente, con risultati a dir poco deludenti⁶. Qualcosa di simile, *mutatis mutandis*, si potrebbe dire per le politiche settoriali, ove l'acciaio è stato oggetto di interventi mirati a Taranto e altrove, senza che questo abbia condotto a grandi successi, gli interventi nel settore chimico sono stati ugualmente ampi, e lo stesso si può dire purtroppo di altri interventi⁷.

Una gran parte di queste politiche industriali si sono concretizzate in nazionalizzazioni e in faticose gestioni pubbliche, che hanno condotto al massiccio piani di privatizzazioni partito negli anni Novanta e in parte tuttora in corso. Di nuovo, queste politiche sono dense di luci e ombre, ove probabilmente le luci riguardano soprattutto l'intervento pubblico nei settori energetici e le ombre segnano il destino settori industriali maggiormente aperti alla concorrenza e delle banche⁸.

⁵ P. KRUGMAN-M. OBSTFELD, *International Economics Theory and Policy*, MIT University Press, 1991.

⁶ La discussione è troppo ampia per poter essere riassunta in modo sensato. Un buon riferimento è il libro di N. ACOCELLA, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana. Dall'Unità alle prospettive contemporanee*, Carocci, Roma, 2021. Si rinvia anche a A. ACCETTURO-G. DE BLASIO, *Morire di aiuti*, IBL Libri, 2019, che mostra come la maggiore discrezionalità nella individuazione degli interventi abbia diminuito l'efficienza degli interventi della Cassa del Mezzogiorno rispetto ad una prima fase, nella quale gli interventi erano valutati secondo parametri oggettivi.

⁷ Il saggio di L. GALLINO, *La scomparsa dell'Italia industriale*, Einaudi, 2003, traccia un quadro piuttosto impietoso, denunciando i fallimenti di decenni di interventi, ma reclamando politiche industriali che provino a fermare la totale deindustrializzazione del paese.

⁸ Di nuovo, l'ampiezza del tema non si presta a facili sintesi, e non possiamo che rinviare a saggi che hanno maggiormente approfondito questi temi. Due buoni riferimenti sono il volume a cura di R. ARTONI, *Storia dell'IRI, Crisi e privatizzazione*, Laterza, Bari, 2014, e il libro di A. MACCHIATI, *Privatizzazioni tra economia e politica*, Donzelli, Roma, 1996.

Forse perché le ombre sono più pesanti delle luci, forse perché i fallimenti si ricordano più dei successi, la politica industriale italiana gode di una fama a dir poco dubbia, connotata nel migliore dei casi da errori di vario tipo, se non da favoritismi, denaro pubblico utilizzato a scopi elettoralistici se non del tutto privati. Eppure, nel dibattito pubblico si continuano a invocare politiche industriali “diverse dal passato”, evidentemente assumendo che la loro attuazione possa essere molto più efficace di quanto si sia visto negli scorsi decenni.

Si noti che queste apparenti specificità (in negativo) del caso italiano sono in realtà ascrivibili a considerazioni del tutto generali, che sono emerse nel dibattito anche in diversi altri paesi. Le decisioni pubbliche sono raramente prese da “dittatori benevolenti”, ovvero da soggetti che veramente mirano alla massimizzazione del benessere sociale. Le ragioni per le quali le decisioni pubbliche (anche nel caso delle politiche industriali) possono essere inappropriate sono numerose. I decisori pubblici operano con informazioni tipicamente limitate, sono soggetti a motivazioni elettorali e quindi sono soggetti alla pressione di gruppi di interesse, la corruzione non è certamente una caratteristica unica del sistema italiano, etc.

Anche per questa ragione, a livello internazionale si possono di nuovo contare diversi esempi di successi e almeno altrettanti insuccessi⁹. Dai diversi studi internazionali emergono storie simili ma diverse tra loro. Politiche volte a favorire la ricerca e l’innovazione conducono tipicamente a risultati positivi, ma questo spesso dipende dalla capacità del decisore pubblico di selezionare correttamente i settori da aiutare; aiutare i settori “sbagliati” può condurre a risultati del tutto opposti.

Lo stesso emerge con riferimento a politiche volte a sviluppare aree o distretti, con alcuni problemi ulteriori. Il principale è come si possano scegliere i distretti (*latu sensu*) che meritano supporto pubblico e quelli che non lo meritano: ad esempio, è meglio rafforzare territori già avviati, che con probabilità maggiore possono trasformare gli aiuti in iniziative industriali di successo, oppure è preferibile usare i fondi pubblici per cercare di trasformare aree a bassa industrializzazione in aree più avanzate?

Inoltre, qualunque politica volta a favorire un’area rischia di sfavorirne altre, spostando risorse private verso le aree ove gli investimenti pubblici sono maggiori a detrimento di quelle ove lo stato non ritiene necessario intervenire. Con ogni evidenza, il tema dell’equità delle politiche pubbliche non rappresenta solo un dettaglio, come dimostrato anche dal dibattito italiano sul merito delle politiche per il Mezzogiorno.

È poi evidente che fissare come *target* delle zone che di partenza sono problematiche riduce la probabilità che queste politiche vengano *ex-post* riconosciute come *success stories*. Ma anche aiuti a zone in qualche modo simili come livelli di partenza possono condurre a risultati finali molto dissimili tra loro, così che il diavolo sembra nascondersi nei dettagli. Quindi, l’interrogativo sull’efficacia delle politiche industriali rischia di non avere una risposta affidabile.

Le raccomandazioni di Juhász *et al.* (cit.) vanno nella direzione di una costruzione molto partecipata delle politiche, con ampie (e trasparenti) consultazioni con il settore privato e esprimono una preferenza per sostegno pubblici

⁹ Il lavoro di R. JUHÁSZ-N. LANE-D. RODRIK, *The new economics of industrial policy*, in *Annual Review of Economics*, vol. 16, 2024, fornisce una ampia rassegna del dibattito in corso. Rinviamo a questo lavoro per maggiori dettagli.

in natura (servizi e infrastrutture, ciò che soprattutto negli US appare del tutto normale) rispetto alle politiche fatte di sussidi in denaro, ciò che in Europa è probabilmente più tradizionale.

Di fronte ad una situazione così frastagliata, se è vero, come dicono Juhász et al. (cit.), che *“it is no longer possible to dismiss industrial policy as ineffective or counter-productive”* non è neppure possibile concludere l'opposto. Questo pone il problema di identificare la ragione per la quale politiche apparentemente ugualmente sensate possano condurre a risultati di segno opposto, e questo sposta il dibattito dal “cosa fare” al “come farlo”, con l'ipotesi più o meno esplicita che la progettazione (fase a monte) e l'implementazione (fase a valle) di queste politiche sia importante quanto il resto (l'identificazione delle politiche stesse).

In questo quadro, l'Europa si sta muovendo per ora in modo senza un dichiarato disegno complessivo, con interventi che sembrano emergere caso per caso. Vediamo come.

4. L'Europa di fronte a sfide (ed esternalità) «di sistema»

Per molti anni, le politiche industriali europee sono state pensate con riferimento a un mondo abbastanza vicino a quello ideale, nel quale la specializzazione del lavoro non era un problema e ciascun paese avrebbe potuto specializzarsi seguendo il proprio vantaggio comparato e contando su fornitori esteri. Per molti anni abbiamo creduto di vivere in un mondo di questo tipo, nel quale le guerre e le considerazioni politiche non avrebbero costituito una seria interferenza ai movimenti di merci. In questo tipo di mondo, era del tutto normale acquistare ampi quantitativi di gas dalla URSS prima e dalla Russia poi, acquistare quasi tutti i nostri semiconduttori da Taiwan, affidarsi agli US per la nostra difesa, etc.

Questo appare coerente con una lettura ottimistica di quanto scriveva nel 1992 Fukuyama, il quale sanciva la “fine della storia”¹⁰. Anche se il suo punto è molto più complesso, l'interpretazione che l'occidente ha più o meno consensualmente accettato è che tutto il mondo si stava allineando ai valori occidentali, quanto meno per quanto riguarda l'adesione al modello capitalistico e alla logica che lo governa, ossia che è il denaro che determina le decisioni circa lo sviluppo delle attività economiche e il commercio. Il corollario di questa visione è che ciascun paese sarebbe libero di specializzarsi e commerciare, senza temere che logiche diverse da quelle economiche interferiscano con gli scambi.

A questo ottimismo politico si è affiancato – e non è certo una novità – un atteggiamento efficientista piuttosto estremo, nel quale la *lean production* ha significato l'eliminazione del magazzino al fine di abbattere il costo del capitale circolante e la ricerca di linee di fornitura anche assai remoti se caratterizzati da un costo appena inferiore a quello di altri. Se seguire questi principi consente di abbattere i costi, è altrettanto evidente come esponga un'impresa alla

¹⁰ Si rinvia in realtà alla più recente edizione italiana di F. FUKUYAMA, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Utet, Torino, 2020, la cui nuova introduzione aiuta anche a inquadrare le letture distorte che vennero date al testo originale.

dipendenza dai propri fornitori, il che può rappresentare un rischio anche importante, che per tanti anni forse è stato sottovalutato.

Purtroppo, questo atteggiamento ottimistico è stato travolto dagli avvenimenti degli ultimi anni, che hanno messo in evidenza come la stessa divisione del lavoro rappresenti un elemento di debolezza. Diversi fatti hanno creato questa consapevolezza. In particolare, la catena di approvvigionamenti internazionali si è interrotta per una serie di ragioni, in parte di natura politica, ma non solo.

Cercando di fare ordine in una serie di avvenimenti in parte concatenati tra loro, il primo elemento è sicuramente la pandemia mondiale del 2019/20 che ha inciso sui commerci e ha reso molto concreta la possibilità che forniture provenienti da paesi lontani non potessero giungere a destinazione¹¹. A questo si è poi sommata la crisi globale nella logistica, esplosa nel 2020 in parte a seguito del Covid-19, ma in parte per ragioni indipendenti¹². Le concause erano diverse, e forse la crisi non vi sarebbe stata senza il Covid-19, ma la verità è che la fragilità della *supply chain* è emersa in modo tanto marcato, da far capire che anche *shock* meno radicali della pandemia avrebbero potuto (e potrebbero nel futuro) produrre eventi di simile entità.

A questo si è poi sommata l'evoluzione della situazione geopolitica dal 2022 in poi, in particolare l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e gli eventi che si sono succeduti (la situazione nel Caucaso, l'evoluzione della Nato, le difficoltà nelle relazioni con la Cina, la nuova crisi medio-orientale, etc.). Questo pone ovviamente problemi politici, ma solleva anche temi economici rilevanti. Il commercio da e per la Russia è estremamente problematico, con riflessi pesanti sulla situazione energetica europea, ma con ripercussioni non banali anche in altri settori. Quanto alla Cina, la sua posizione dominante nella fornitura di alcune materie prime è finalmente percepita come un problema, o lo stesso vale per la dipendenza da Taiwan, paese chiaramente a rischio, per i *chips*. Ma questa situazione ha riflessi anche "banalmente" logistici, se appena si considera l'impossibilità di contare sull'utilizzo dello stretto di Suez come collegamento tra l'Europa e l'estremo Oriente.

Il combinato disposto di questi avvenimenti è stata la consapevolezza che dipendere dall'estero rappresenta un problema che era stato per troppo tempo sottovalutato. L'accorciamento della *supply chain* è ormai un fatto piuttosto consolidato, e le imprese puntano a guardare a paesi amici (*friend-shoring*) e se possibile geograficamente vicini. Ma questa naturale reazione delle imprese non basta, perché, se non si può più contare sui fornitori in paesi remoti, occorre che in qualche modo questi vengano sostituiti da imprese più vicine.

In condizioni normali il mercato potrebbe essere capace di trasmettere sufficienti segnali di prezzo, da convincere imprenditori locali a sostituirsi a quelli esteri. Ma creare un intero settore e renderlo competitivo, in modo che sia capace di fornire i suoi clienti con prezzi e qualità ragionevoli, potrebbe non essere possibile senza un intervento pubblico. Da qui, la "nuova" politica industriale.

¹¹ Una interessante lettura è W. SHIH, *Global Supply Chains in a Post-Pandemic World*, in *Harvard Business Review*, 2020.

¹² Su questo si può rinviare alle analisi della European Central Bank; ad es., M.G. ATTINASI-M. BALATTI-M. MANCINI-L. METELLI, *Supply chain disruptions and the effects on the global economy*, in *ECB Economic Bulletin*, 8/2021.

ha formattato: Inglese (Stati Uniti)

La giustificazione teorica a supporto di eventuali interventi di questo tipo è in realtà relativamente standard anche secondo i parametri dell'ortodossia economica. La sicurezza degli approvvigionamenti è infatti da considerare un bene pubblico, non dissimile a livello astratto dalla tutela della sicurezza dei confini geografici. Tutelare la sicurezza significa infatti produrre un beneficio per la collettività, che ricade su coloro che sono presenti in un territorio. Non è quindi un "bene" che un privato avrebbe interesse a produrre, perché nessuno lo comprerebbe: nessuno, infatti, avrebbe interesse a pagare per una cosa di cui beneficia comunque, mentre un'autorità pubblica – contando su entrate fiscali – avrebbe non solo l'interesse, ma anche le risorse per produrre questo bene.

Il perseguimento della sicurezza energetica, o degli approvvigionamenti in altri settori, rappresenta quindi un fine più che legittimo di autorità pubbliche, anche seguendo i canoni dell'analisi economica più ortodossa. Il tema è eventualmente a quale livello sia più efficiente sviluppare interventi di questo tipo.

4.1. La risposta europea

In questo quadro, potrebbe in realtà poco utile discettare se i paesi europei o l'Europa debbano o meno impegnarsi a "fare politica industriale". Lo stanno già facendo da molto tempo, non solo a livello nazionale, ma anche all'interno del quadro della UE. Lasciando ad altri le analisi giuridiche più approfondite, concentriamoci sugli aspetti economici.

Nel giugno 2019, il Consiglio Europeo si concludeva con una dichiarazione nella quale si afferma tra l'altro *"Short term difficulties cannot be invoked as an argument against a long-term strategy that is bold, all encompassing, and forward-looking. This must go hand in hand with a more assertive, comprehensive and coordinated industrial policy. The EU needs both, and needs them urgently."*. Questo richiamo ad una politica industriale più assertiva, comprensiva e coordinata non potrebbe essere più chiaro, ma non è una novità: da molti anni l'indicazione è questa, ed è una indicazione a cui seguono politiche nette e non equivocabili¹³.

Sempre le conclusioni del Consiglio Europeo del giugno 2019 appaiono molto significative, rispetto alle due "transizioni" che normalmente attirano l'attenzione degli osservatori, ossia quella *green* e quella digitale. La transizione *green* è un pezzo della più generale azione sul cambiamento climatico. I documenti in proposito sono numerosissimi, ma è significativo come nella conclusione del Consiglio Europeo del 2019 si legga *"The climate transition will afford us a real opportunity to modernise and at the same time to become a global leader in a green economy."* Il tema è quindi utilizzare il tema della transizione per una generale modernizzazione dell'intera economia. Il tema del finanziamento è chiaramente al centro, in un quadro nel quale i fondi pubblici sembrano comunque centrali (*"The EU and its Member States remain committed to scaling up the mobilisation of international climate finance from a wide variety of private and public sources"*).

Sul tema digitale – forse un po' meno scontato di quello *green* – nello stesso documento si legge:

¹³ Si rinvia ad esempio a A. SARAVALLE-C. STAGNARO, *Contro il sovranismo economico*, Rizzoli, 2020, che richiama un'ampia casistica.

ha formattato: Italiano (Italia)

“Over the next few years, the digital transformation will further accelerate and have far-reaching effects. We need to ensure that Europe is digitally sovereign and obtains its fair share of the benefits of this development. Our policy must be shaped in a way that embodies our societal values, promotes inclusiveness, and remains compatible with our way of life. To this end, the EU must work on all aspects of the digital revolution and artificial intelligence: infrastructure, connectivity, services, data, regulation and investment. This has to be accompanied by the development of the service economy and the mainstreaming of digital services.

ha formattato: Inglese (Stati Uniti)

At the same time, we must step up investment in people's skills and education, do more to foster entrepreneurship and innovation and increase research efforts, in particular by addressing the fragmentation of European research, development and innovation. Investing in our future also means encouraging and supporting public and private investment, including in infrastructure, to finance the growth of our economy and our businesses, including SMEs.” (sottolineature aggiunte).

Il richiamo alla “sovranità digitale” appare particolarmente significativo, esprimendo una consapevolezza della inopportunità di accettare la dipendenza dall'estero per queste tecnologie. Ma esprime anche, implicitamente, la convinzione di potere indirizzare gli investimenti (pubblici e privati) in modo opportuno, anticipando dove il mercato si vorrà dirigere, il che è una ambizione del tutto discutibile, presupponendo una capacità programmatica (e, quindi, previsiva) molto acuita. È evidente come questo rappresenti uno degli elementi maggiormente critici dell'intesa politica industriale: un organismo pubblico è in grado di individuare (e “dettare”) la rotta dell'industria, scommettendo risorse pubbliche su come funzioneranno i mercati nei prossimi decenni? Storicamente la risposta è spesso stata negativa (soprattutto in Italia), ma in ogni caso la questione è aperta e sicuramente delicata.

Più di recente, proprio a seguito delle nuove sfide che si pongono di fronte all'Europa, due temi sono apparsi sulle prime righe delle agende politiche continentali, quello dei semiconduttori (in linea con la “sovranità digitale” ma in senso molto lato) e quello degli armamenti. Conviene soffermarsi su questi due temi con qualche attenzione.

4.2. La sfida degli approvvigionamenti e il fallimento dei mercati – i chip

Il primo caso del tutto emblematico è quello dell'industria dei c.d. *chip* semiconduttori (o semiconduttori). Si tratta di minuscole lastre sovrapposte (i c.d., *wafer*) che contengono circuiti elettronici essenziali o unità realizzate con materiali quali silicio, germanio, carburo di silicio e altri. Queste parti elettroniche sono parti integranti di dispositivi elettronici quali dispositivi di memoria, dispositivi logici, circuiti integrati analogici, unità di protezione della memoria, etc.

I semiconduttori sono diventati una componente essenziale della tecnologia moderna. Sono utilizzati in un'ampia gamma di applicazioni, dall'elettronica di consumo alle apparecchiature industriali e mediche. I *chip* sono parti essenziali di *smartphone*, *laptop* e *tablet*, sono responsabili della potenza di elaborazione di questi dispositivi, consentendo loro di eseguire attività complesse in modo rapido ed efficiente e di archiviare grandi quantità di dati. Le parti elettroniche sono una componente sempre più importante anche dei “semplici”

elettrodomestici, non solo quelli di ultima generazione. Nella auto odierna i semiconduttori trovano un'ampia gamma di applicazioni, tra cui la gestione del motore, i sistemi di sicurezza di intrattenimento, il monitoraggio delle prestazioni del veicolo e la fornitura di informazioni al conducente. Sono poi una componente essenziali di molti dispositivi di diagnostica per immagini in ambito medico, in sistemi di controllo industriale e nella robotica.

Nel complesso, sono diventati una componente essenziale della tecnologia moderna. Per l'ottenimento del prodotto finito si distinguono diverse fasi:

- la progettazione, una fase "*non-manufacturing*", che utilizza in modo particolarmente intenso forza lavoro altamente qualificata, ove si sviluppano i *chip* richiesti da ciascuno specifico uso e si definiscono eventuali diritti di proprietà intellettuale;
- la produzione vera e propria, fase ad alta intensità di capitale nella quale si dà attuazione a quanto progettato;
- la fase di assemblaggio e test del prodotto, che avviene di norma in imprese distinte da quelle di produzione, pur essendo un'attività evidentemente contigua alla produzione stessa;
- la distribuzione dei *chip* a chi poi incorpora questi componenti nei prodotti finiti (telefonia, automotive, elettrodomestici, etc.), una attività normalmente piuttosto frammentata e legata agli utilizzatori finali.

La progettazione ha luogo in diverse parti del mondo, e probabilmente Europa e US mantengono tuttora la *leadership* in questa fase, che comunque vede tanti paesi impegnati a competere per le migliori menti capaci di svolgere questa attività. La produzione di queste componenti (e per certi versi anche la fase successiva di assemblaggio e *testing*) è invece molto concentrata a livello mondiale. Taiwan è il più grande produttore di semiconduttori al mondo, seguito da Corea del Sud, Cina e Stati Uniti. Nel 2024 si stima che le imprese di Taiwan da sole concentrino il 70% dei ricavi generati dal mercato globale della fonderia di semiconduttori, la maggior parte dei quali proviene da una singola impresa, la Taiwan Semiconductor Manufacturing Company (TSMC). Taiwan ospita anche altre importanti fonderie di semiconduttori – tra le maggiori dieci a livello mondiale – quali UMC, PSMC e VIS. Se dal punto di vista dei valori (i ricavi) la concentrazione appare estrema, dal punto di vista delle quantità la situazione è leggermente meno sbilanciata¹⁴, anche se Taiwan ha comunque poco meno della metà della capacità produttiva mondiale a fronte di un 26% della Cina. In sostanza, questo significa che Taiwan ha una *leadership* quasi totale nei prodotti di alta gamma, che hanno un prezzo superiore.

Questa concentrazione pone un problema significativo un po' per tutti. La Cina non ama essere dipendente da Taiwan, mentre l'intero mondo occidentale nutre legittime incertezze sul mantenimento dell'indipendenza di Taiwan dalla Cina, la quale, a sua volta, ha già ripetutamente dimostrato di considerare l'azione economica delle sue aziende come una leva politica importante. È in questa chiave che si devono comprendere le politiche pubbliche per il settore poste in essere negli US prima, ma anche in altri paesi tra i quali la UE.

I governi e le aziende stanno intraprendendo azioni concertate per aumentare la resilienza dei loro sistemi industriali. Il CHIPS Act statunitense, convertito in legge nell'agosto 2022, ha impegnato 39 miliardi di dollari in incentivi in sovvenzioni e un credito d'imposta sugli investimenti del 25% per la produzio-

¹⁴ <https://www.trendforce.com>.

ne di semiconduttori. L'Unione Europea (UE) ha presentato l'European Chips Act, la Cina continentale ha avviato la terza fase del suo fondo di investimento industriale per i circuiti integrati (IC) e vari altri programmi di incentivi sono emersi o ampliati a Taiwan, Cina, Corea del Sud, Giappone, India.

Risulta che anche le aziende del settore abbiano effettuato investimenti significativi un po' in tutti i paesi. Osservatori specializzati¹⁵ prevedono circa 2,3 trilioni di dollari di investimenti nel settore privato nella fabbricazione di wafer nel periodo 2024-2032, rispetto ai 720 miliardi di dollari nei 10 anni precedenti l'entrata in vigore del CHIPS Act (2013-2022). Si prevede che gli Stati Uniti cattureranno il 28% di queste spese in conto capitale, a differenza del ritmo di investimenti pre-CHIPS Act, in cui gli Stati Uniti avrebbero catturato solo il 9% delle spese in conto capitale globali.

Tornando all'UE, l'intervento a favore del settore è contenuto nel Regolamento 2023/1781, che stabilisce una "iniziativa", ovvero un insieme di misure, di auspici, di raccomandazioni, il tutto sostenuto da fondi europei per 3,3 miliardi di euro già menzionati nel Regolamento, che potrebbero essere affiancati da altre fonti comunitarie e che si spera possano essere affiancati da finanziamenti degli Stati membri e da investimenti privati. In sostanza, questa iniziativa ha per ora una dimensione di circa il 10% di quella americana, ma sembra proporsi come catalizzatore di altri interventi pubblici e privati.

Il Regolamento pone attenzione alle fasi del processo che conduce ai *chip*. Gli obiettivi più articolati di queste iniziative riguardano la fase a monte, ossia la progettazione di questi componenti, il che risponde a un criterio particolarmente tradizionale di sostegno alle attività innovative. Il Regolamento però non si ferma alla R&D e menziona anche le attività di produzione come chiave per favorire la sicurezza dell'approvvigionamento. Per gli impianti di produzione e assemblaggio il Regolamento dichiara che essi contribuiscono alla sicurezza del sistema e che quindi sono di interesse pubblico.

Al di là delle implicazioni giuridiche di questa caratterizzazione, che lascio agli specialisti del tema, è importante considerare che i primi successi di questa impostazione sembrano già materializzarsi, soprattutto nel segmento della produzione e dell'assemblaggio dei semiconduttori. L'americana Intel ha annunciato un investimento di oltre 30 miliardi di euro a Magdeburgo, e la taiwanese TSMC ne ha annunciato un altro per circa 11 miliardi a Dresda, entrambi nella produzione di *chips*. In Italia la STMicroelectronics dovrebbe guidare un investimento da 5 miliardi nella zona di Catania, e altri progetti ancora stanno progredendo.

Questa reazione veloce anche del settore privato testimonia che la differenziazione geografica delle produzioni è sentita come opportuna anche da diverse imprese; il caso più emblematico è quello della TSMC, che – pur se di proprietà taiwanese – preferisce ricollocare alcuni impianti al di fuori della (contestata e fragile) madre patria. Per ora si tratta di annunci, anche perché questi progetti prevedono (e dipendono da) importanti finanziamenti pubblici che si potranno concretizzare una volta stabilita la loro compatibilità con la disciplina degli aiuti di stato. Il tema della relazione tra politica industriale e disciplina della concorrenza emerge quindi come centrale fino dai primi passi di questa iniziativa.

¹⁵ Ad esempio, la Semiconductor Industry Association, il cui sito è <https://www.semiconductors.org/>.

4.2.1. Il *Chips Act* europeo è la risposta a un fallimento del mercato?

In senso classico, la risposta a questo interrogativo probabilmente dovrebbe essere negativa. È sicuramente vero che in mercati di questo genere le economie di scala contano, ed esse rappresentano la fonte di un classico «fallimento» del mercato. Ma questo giustificerebbe politiche analoghe in una gran parte di settori industriali, nei quali nessuno propone seriamente interventi di questo tipo e dimensione. Non pare siamo neppure lontanamente vicini a mercati di monopolio naturale.

È altrettanto vero che in mercati innovativi si ha una curva di apprendimento, nel senso che solo con il tempo, e sviluppando volumi produttivi importanti, si potrebbe consentire alle imprese di imparare a produrre a costi efficienti. Si potrebbe quindi sostenere che promuovere il settore soprattutto in una prima fase servirebbe a consentire alle imprese locali di porsi in linea con chi abbia iniziato la produzione prima (le imprese di Taiwan, ad esempio). In casi di questo tipo qualche volta si parla di «esternalità informative», tali per cui i primi arrivati imparano i costi, gli altri ne beneficiano.

In questo senso – se si accetta questa prospettiva – sarebbe opportuno sussidiare la produzione poiché la produzione stessa genera esternalità positive, consentendo ad altre imprese di beneficiare dell'esperienza accumulata. Si noti come trasformare questo problema in «esternalità» serve a ricondurlo a una delle categorie standard di «fallimento di mercato».

La debolezza di questa argomentazione è che si può applicare praticamente a tutti i settori innovativi, e sembrerebbe quindi un *passerpartout* per aprire la strada al sussidio – piuttosto indiscriminato – di tutte quelle produzioni per le quali esistano delle curve di apprendimento. Non è facile pensare a casi in cui questo *non* sia vero.

Il tema maggiormente reale – e quindi la vera argomentazione forte – è che, soprattutto dopo l'invasione russa dell'Ucraina, la minaccia cinese di invadere Taiwan è diventata più credibile. Purtroppo, piaccia o meno, la guerra è tornata ad essere un modo con il quale alcune grandi potenze sembrano volere affrontare le dispute internazionali e questo apre un tema di sicurezza del sistema industriale europeo, come di quello degli US, che non a caso hanno seguito (alcuni mesi prima di noi) una strada del tutto analoga alla nostra.

Per comprendere quanto questa argomentazione sia fondata aiuta riflettere sui pochi numeri disponibili. Partendo dal lato dell'offerta, come già detto, oggi Taiwan e Cina producono circa l'80% dei *chips* mondiali, e il rimanente circa 20% è prodotto invece nel mondo occidentale *latu sensu* (inclusi Corea del Sud e Giappone). Tra le Americhe, il Giappone e l'Europa la domanda di *chips* è però poco meno della metà di quanto venga acquistato a livello globale. In sostanza, i paesi del «blocco occidentale» acquistano circa metà del totale, producendone solo il 20%. Il deficit commerciale soprattutto rispetto a Taiwan è imponente.

Il rischio che l'occidente si trovi a dipendere da paesi o «non più amici» (quali potrebbe essere la Cina se nei fatti continuasse a sostenere la Russia) o per nulla sicuri del loro futuro (quali Taiwan) sta quindi diventando eccessivamente elevato. Si noti poi che se tali timori si dovessero materializzare si potrebbero acuire anche le tensioni tra paesi alleati: se i *chips* scarseggiassero, il rischio che qualcuno introduca restrizioni alle esportazioni sarebbe elevato. D'altronde, le resistenze contro il libero scambio (in entrata, ma anche in uscita) sono ormai fortissime anche in molte economie di mercato.

In questa ottica, l'argomentazione principale a supporto di questo tipo di politica industriale è che la pervasività dell'elettronica è ormai tale, che senza *chips* non si produce quasi nulla di interessante e la sicurezza degli approvvigionamenti di *chips* rappresenta un bene pubblico, che il mercato non è in grado di generare. Pertanto, perfino un economista *mainstream* dovrebbe trovare accettabile questo tipo di intervento. Un altro modo di dire la stessa cosa è che, purtroppo, la certezza sul rispetto delle regole fondamentali del commercio internazionale è venuta meno, e di questo dobbiamo prendere atto.

4.3. La sfida degli approvvigionamenti e la *politique d'abord* – gli armamenti

Qualcosa di ancora più netto è quello che emerge dalla storia parallela (e per certi versi simile) degli armamenti. Si noti che siamo qui in presenza di un settore produttivo molto particolare, anche se è proprio il legame con la sicurezza nazionale che peraltro vedremo gioca un ruolo decisivo.

Il primo è che la committenza pubblica è fisiologicamente prevalente; esiste un mercato privato per le armi, ma molti segmenti di questo settore produttivo operano (quasi) esclusivamente per governi nazionali o esteri. Quindi, il lato della domanda è composto di soggetti di grandi dimensioni e quasi interamente pubblici.

Il secondo è che si tratta di un settore che richiede e produce molta ricerca e sviluppo (R&D), e questo classicamente genera importanti esternalità positive, che la dottrina economica indica che possano essere promosse con opportuni incentivi. Poiché non è facile appropriarsi di tutti i benefici delle attività di ricerca, che ricadono fatalmente anche su soggetti esterni al processo produttivo, allora è normale che il mercato produca un livello insufficiente (subottimale) di R&D. Per spingere le imprese a fare il livello ottimale di ricerca può essere necessario introdurre sussidi specifici. Quindi, anche secondo canoni *mainstream* il settore della fabbricazione di armi si candida a essere al centro di politiche pubbliche molto pervasive.

Questo giustifica interventi a livello europeo? La questione è un po' meno scontata. Di nuovo, sarebbe opportuno partire dai dati. Purtroppo, trovare i dati per descrivere il settore della produzione di armi è estremamente complesso, poiché – per ragioni forse ovvie – la trasparenza di questo settore è minima. Abbiamo dati significativi sulla spesa dei diversi governi per la difesa e sulle esportazioni di armi; per quanto indiretti, vale la pena di considerarli per comprendere la dimensione quantitativa di alcuni dei fenomeni più rilevanti.

Secondo i dati di SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute, Trends in World Military Expenditure, 2023), la spesa per la difesa a livello mondiale è rimasta relativamente costante nel periodo 2009-2016, per poi aumentare in modo significativo fino al culmine degli ultimi anni seguiti all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e all'emergere della Cina come un importante acquirente di armi. La spesa maggiore storicamente è e resta quella degli USA, con una spesa annua nel 2023 di oltre 900 miliardi di dollari, circa tre volte il secondo paese, la Cina (296 miliardi è la cifra ufficiale – quanto veritiera, non è chiaro). Le spese dei quattro maggiori paesi della UE (Germania, Francia, Italia e Polonia) sommano circa 200 miliardi.

A fronte di questo, non sappiamo però in modo affidabile dove abbia luogo la produzione di armi: vi sono dati ragionevoli per alcuni paesi, ma non per tutti, vi sono dati di fatturato per le maggiori imprese del settore (le TOP 100, tipi-

camente), ma non sulla localizzazione di queste produzioni. Comunque, i dati aggregati hanno un significato limitato, poiché mettono insieme produzioni chiaramente molto differenti tra loro, quali la fucili da caccia ed elicotteri da combattimento.

Inoltre, non si dispone di dati affidabili sulle imprese cinesi, che presumibilmente rappresentano una presenza ingente. Infine, la produzione di armi è caratterizzata da un *bias* locale molto importante, poiché molti governi tradizionalmente favoriscono i produttori locali, il che conduce ad un mercato molto poco concentrato¹⁶. La presenza di molte piccole e medie imprese fa sì che il censimento delle grandi lasci fuori moltissimi soggetti e importi probabilmente ingenti.

Un dato sul quale vi sono maggiori informazioni è quello sulle importazioni di armi. Anche per il già richiamato *bias* nazionale, il rapporto tra importazioni e consumo nazionale è mediamente molto basso: uno dei casi estremi è dato dagli USA, ove meno del 4% della domanda nazionale viene soddisfatto dalle importazioni. Quanto alle esportazioni, non sorprende che gli US siano i maggiori esportatori di “*major weapons*”, per le quali negli anni 2019-2023 controllano il 42% del commercio mondiale, seguiti dalla Russia e dalla Francia (entrambe con l'11%) (fonte: SIPRI, Trends in International Arms Transfers, 2023).

Senza pretese, per le ragioni sopra esposte, di giungere a confronti internazionali significativi, ai fini di questo lavoro è comunque particolarmente interessante guardare alla situazione europea, e anche qui le informazioni sono scarse e poco chiare. Uno dei documenti chiave è la Comunicazione congiunta della EC e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri del marzo 2024, inviata al Consiglio europeo, allo EESC e al Comitato delle regioni. Purtroppo anche questa fonte è estremamente parca di numeri, e lamenta genericamente una certa dipendenza della UE dall'estero, affermando che nel primo anno seguito all'invasione russa dell'Ucraina il 78% degli acquisti di armi da guerra sarebbe stato effettuato presso paesi terzi.

Purtroppo, le cifre fornite in questa sede trovano ben poco riscontro nelle statistiche ufficiali. Un report dell'autorevole *think tank* Breugel¹⁷ ha provato a incrociare tali dati con quelli (per quanto parziali) che provengono dalla contabilità nazionale, che indicherebbero che anche nei paesi europei le importazioni rappresentano (almeno ufficialmente) una proporzione del consumo interno (spesa in *equipment* per la difesa) inferiore al 5%¹⁸.

¹⁶ J.P. DUNNE-R.P. SMITH, *The evolution of concentration in the arms market*, in *The economics of peace and security journal*, 2016.

¹⁷ In particolare, il lavoro di J. MEJINO-LOPEZ, G. WOLFF, *What role do imports play in European defence?*, in *Analysis*, luglio 2024, Breugel, ha osservato che il paper citato dalla Commissione come fonte di tali dati non chiarisce a sua volta il senso esatto di questo numero, non fornisce una fonte, né indica la metodologia con la quale sarebbe stato calcolato.

¹⁸ Il forte *bias* nazionale era confermato nel 2016 da un *working document* della Commissione “*Evaluation of Directive 2009/81/EC on public procurement in the fields of defence and security*”, ove si legge (pp. 55-56) che “*In the analysed period of time (2011-2015), direct cross-border procurement (i.e. contract won by companies located in a country different from the one of the contracting authority and bidding directly from abroad) accounted for approximately 10% of awarded contracts in terms of their number, as well as value.*”. Questo 10% era composto da un 6% di acquisti presso paesi della UE, diversi da quello che aveva emesso il bando, e per il 4% da paesi extra-UE. Quanto fosse significativo il campione analizzato da questo documento non è però chiarissimo.

Di fronte a questo, la Comunicazione congiunta del marzo 2024 detta una strategia industriale europea per il settore della difesa. Questo documento, nelle sue parole, “*propone un approccio ambizioso sostenuto da un programma europeo di investimenti nel settore della difesa (EDIP [European Defense Industry Program]), unitamente a una serie di misure di accompagnamento e insieme al Fondo europeo per la difesa (FED)*”.

La costruzione di una politica di sicurezza eurounitaria è un processo lunghissimo e ancora incompiuto, e lo stesso TFUE all’art. 346 consente che sul tema degli acquisti di armi siano gli Stati membri a intervenire. Il processo di convergenza nelle politiche per la difesa e per l’approvvigionamento di armi ha avuto inizio molti anni fa, con una formalizzazione importante quanto meno con la Direttiva 2009/81/CE “*relativa al coordinamento delle procedure per l’aggiudicazione di appalti nei settori della difesa e della sicurezza da parte di amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori*”. Dal 2016 è poi iniziata – forse anche a seguito dell’invasione russa della Crimea nel 2014 – una nuova fase che ora vede una nuova accelerazione con la Comunicazione congiunta e l’EDIP, che sono peraltro un passo in un processo tuttora in evoluzione, che nel 2025 dovrebbe vedere ulteriori sviluppi.

La Comunicazione congiunta presenta una serie di auspici e raccomandazioni, sostenuti – ciò che in prospettiva economica non è certo un dettaglio – da fondi imponenti e non chiaramente limitati. Si consideri che il FED è stato istituito nel 2021, sostituendo programmi precedenti, e la sua dotazione finanziaria “ordinaria” (prima dell’invasione dell’Ucraina) era di 13 miliardi di euro, ma in realtà i canali di finanziamento collegabili ai temi della difesa sono tanti e tali da rendere molto difficoltosa la ricostruzione dell’effettiva dotazione finanziaria disponibile per progetti legati a questi temi.¹⁹

Il fine dell’EDIP è sostanzialmente spingere in modo ancora più deciso gli Stati membri a investire meglio e in modo coordinato, evitando duplicazioni poco utili all’interno di una strategia continentale, e superando le ovvie storiche gelosie nazionali. Questo consentirebbe di concentrare gli acquisti, il che significa da un lato acquistare meglio e dall’altro creare soggetti che meglio riescono a sfruttare le economie di scala, che l’industria degli armamenti sicuramente presenta. Un’altra raccomandazione forte è di cessare di acquistare dall’estero e di concentrare investimenti e acquisti dal territorio europeo, limitando la supposta dipendenza dall’estero dei paesi della UE.

Questi auspici sono accompagnati dalla proposta di creare un organismo di funzioni di programmazione centralizzata – il Consiglio per la prontezza industriale nel settore della difesa – che, se nel breve periodo non è probabile che si sostituiscano ai ministeri della difesa degli Stati membri, dovrebbe comunque funzionare da organismo di coordinamento delle funzioni che comunque saranno gli Stati membri a svolgere.

Questa impostazione è stata poi ampiamente riprese e confermata dal Rapporto Draghi, che aggiunge l’esplicita raccomandazione di creare istituzioni più forti a livello di UE e di evitare che una applicazione troppo rigorosa dei principi antitrust interferiscano con processi di aggregazione che sono ritenuti inevitabili oltre che del tutto auspicabili.

¹⁹ Sul sito della European Defense Agency (<https://eda.europa.eu>) si contano almeno quindici diversi canali di possibili finanziamenti.

4.3.1. La “nuova” politica europea della difesa è la risposta a un fallimento di mercato?

Non è facile valutare una impostazione di questo tipo, basato su strumenti di *soft law* che in concreto sembrerebbero poco più che auspici e raccomandazioni. Se una politica industriale è composta non solo di obiettivi, ma anche di determinazioni e di strumenti di intervento, non è neppure agevole capire se si tratti veramente di una “politica”. A ben vedere, però, i soldi sul tavolo sono tanti e la speranza è che questi fungano da incentivo ad aggregare la domanda e forse anche l’offerta, riducendo la dipendenza dall’estero.

Possiamo dire che questo documento cerca di porre rimedio a un “fallimento di mercato” in senso tradizionale? Di nuovo, come anche nel caso dei semiconduttori, la prima risposta è negativa. Non abbiamo monopoli naturali, gli armamenti non sono beni pubblici e le esternalità (ad esempio, derivanti dall’attività di ricerca e sviluppo) richiederebbero interventi diversi. Qui abbiamo il tentativo di aggregare la domanda, e soprattutto di spingere il “*buy European*”, una sorta di protezionismo di fatto che non passa da barriere commerciali tradizionali. Se poi passasse l’impostazione del rapporto Draghi, avremmo anche l’indicazione esplicita di moderare l’applicazione delle norme sulle concentrazioni. Si tratta di interventi che hanno le loro radici nella politica, di nuovo nel senso di *high politics*. Questa politica industriale in realtà sembra essere il braccio operativo di una spinta politica generale che cerca di promuovere l’autonomia militare dell’Unione.

D’altro lato, più ancora che nel caso dei semiconduttori, la sicurezza che lo sviluppo di questo settore più aiutare ad avere è un bene pubblico. Quindi, di nuovo pare che la “nuova” politica industriale sia volta a favorire la produzione di un bene pubblico di tipo diverso da quelli da libro di testo.

C’è però una chiave di lettura diversa che vale la pena di considerare. Il problema tradizionale del settore della produzione di armamenti è che in questo settore il *bias* nazionale è sempre stato – e tuttora resta – fortissimo. Se appena possibile, si acquista da soggetti nazionali, e ci si rivolge a produttori esteri solo per quanto sia necessario: non a caso, soprattutto in Europa il settore è molto frammentato. Allora questa “nuova” politica industriale assomiglia anche al tentativo di spingere ulteriormente per creare un mercato unico (interno alla UE) per la produzione e il *procurement* delle armi da guerra, un mercato nel quale le identità nazionali vengano superate. È un mercato unico che nasce poco aperto all’estero, e questo *bias* continentale è forse la vera novità che potrebbe emergere da questo tentativo.

È appena il caso di notare che nel luglio del 2024, a pochi mesi da questi documenti, è stata annunciata la *joint venture* tra Leonardo e Rheinmetall per la produzione di carri armati. L’analisi di questa operazione che il DG Competition dovrebbe effettuare sarà il primo test di come questa “nuova” politica industriale potrà funzionare.

5. Conclusioni

Credo che, date le sfide internazionali che l’Europa si trova a fronteggiare, lasciare al solo mercato lo sviluppo di settori quali i semiconduttori e la produzione di armi sarebbe un errore colossale. Allo stesso modo, continuare a

contare sugli Stati membri come soggetti delle necessarie politiche industriali significherebbe non comprendere che la dimensione di queste sfide (sul fronte della difesa, ma anche semplicemente su quella della sicurezza degli approvvigionamenti di *chips*) renderebbe un'azione a livello di Stati membri quanto meno velleitaria. Pertanto, la risposta all'interrogativo su chi debba fare (e stia facendo) la politica industriale è anche troppo scontata. Lascio ad altri chiarire gli aspetti istituzionali di questo *policy making*, ma è evidente che la UE non può essere confinata ad un ruolo meramente notarile. Si noti che questo non è solo un auspicio, ma in gran parte la presa d'atto di quanto avviene da diversi anni.

Anzi, occorre sottolineare che anche in altri settori l'assenza di un forte coordinamento europeo delle politiche industriali conduce a errori marchiani. Il caso dell'*automotive* è paradigmatico. L'attuale crisi del settore condurrà sicuramente a riduzioni dei livelli produttivi e quindi di personale in diversi paesi, quali l'Italia e la Germania, mentre altri paesi (probabilmente la Spagna tra queste, ad esempio) vedranno sorgere "mega-fabbriche" di (componenti per) auto elettriche.

Questo è esattamente quanto è già successo nei decenni scorsi²⁰, quando i principali aiuti sono stati dati a produttori non europei che investivano in aree meno avanzate dell'Unione mentre i produttori europei tradizionali arrancavano e spesso chiedevano aiuti per *rescue and restructuring*. Questo pare destinato a ripetersi oggi, con alcuni Stati membri che riverteranno copiosi contributi ad alcuni produttori per queste nuove fabbriche, mentre altri Stati membri dovranno reperire risorse ugualmente copiose per far fronte a crisi aziendali. La mancanza di una vera politica a livello eurounitario per questo settore rischia seriamente di condurre a nuovi sprechi.

Decidere però che occorre perseguire una politica industriale coerente come elemento fondante della politica economica eurounitaria richiede però di precisare attraverso quali modalità procedere.

5.1. Come costruire la politica industriale europea

Anche se l'attuale situazione richiede che la UE diventi un soggetto di politica industriale, non dobbiamo dimenticare che nel passato, le *horror story* nazionali sono state tante. Troppe volte si sono riversati fondi ingenti in iniziative di rilancio territoriale che hanno costruito le c.d. cattedrali nel deserto, iniziative imprenditoriali non inserite in un contesto industriale adeguato, che hanno finito per crollare su sé stesse, con ricadute scarse se non per i bilanci privati e (in negativo) pubblici.

Dimenticare questo aprirebbe la porta a nuovi errori che devono essere evitati per quanto possibile. Se si interviene occorre perseguire efficacia ed efficienza, e – in linea con le esperienze internazionali già richiamate – credo questo richieda grande trasparenza nei processi, una estrema collaborazione pubblico-privato fin dalla identificazione degli obiettivi e una attenta valutazione se il sostegno più efficiente richieda il trasferimento di contributi o non invece la fornitura di servizi o la costruzione di infrastrutture.

²⁰ Per l'analisi del passato e numerosi dettagli a riguardo, si rinvia a M. NICOLINI-C. SCARPA-P. VALBONESI, *Aiding Car Producers in the EU: Money in Search of a Strategy*, in *Journal of Industry, Competition and Trade*, 2013, vol. 13.

Occorre poi ricordare che qualunque trasformazione dell'industria richiede una trasformazione della forza lavoro, e anche questo non può avvenire senza sforzi e programmazione degli interventi. Servono programmi formativi articolati e ben definiti, capaci di creare quelle nuove professionalità che saranno necessarie, ad esempio, per la transizione digitale, per il rilancio dell'industria dei semiconduttori, per le politiche di gestione ambientale.

Allo stesso modo è probabile che le politiche industriali non richiedano solo nuovi investimenti e un ampliamento della capacità produttiva – come nei due settori ai quali abbiamo dedicato la sezione 4 – ma anche qualche intervento di ristrutturazione in senso opposto, come probabilmente avverrà nel settore dell'*automotive*. Con ogni probabilità, questo richiederà anche l'abbandono di «vecchie» professionalità, con l'esigenza di porre in essere politiche di formazione e riconversione del personale.

Purtroppo, non tutte le riconversioni di forza lavoro sono possibili, così che le politiche industriali devono normalmente essere associate anche politiche di *welfare*. Una politica industriale che non considerasse politiche per il personale e per il sostegno a quelle fasce che non si riesce a riconvertire sarebbe del tutto miope. Non si può nascondere che questo tocca potenzialmente un punto molto delicato nella *policy* eurounitaria, che tipicamente ha lasciato questi temi ai singoli Stati membri. Quanto sarà possibile mantenere questo atteggiamento qualora le politiche di ristrutturazione siano dettate a livello centrale?

5.2. Quale novità?

È infine interessante notare il sostanziale disallineamento tra l'evoluzione della nozione di intervento pubblico nell'economia in Italia e quella a livello comunitario. L'intervento dello stato italiano si è evoluto dallo stato imprenditore a quello regolatore, con un rilevante alleggerimento della presa dello stato sull'economia²¹. Questo percorso complesso e lungo ha diverse concause che non è certo questo il luogo per analizzare, ma non si può certo sottacere il ruolo giocato in questo percorso proprio dalle diverse direttive europee sulla liberalizzazione dei mercati, da quello delle telecomunicazioni a quello energetico, nonché le restrizioni di natura eurounitaria sulla concessione di aiuti di stato (anche ad aziende di proprietà pubblica).

D'altro canto, invece, mentre per anni abbiamo sentito che era l'Europa a chiederci un alleggerimento dell'intervento pubblico italiano, proprio la UE sembra andare in direzione piuttosto diversa. Che il punto di partenza a livello europeo non potesse essere quello di uno stato imprenditore è ovvio per ragioni quasi ontologiche, ma è interessante considerare che per moltissimi anni l'intervento europeo in ambito industriale consisteva quasi esclusivamente nella tutela della concorrenza e nel controllo che gli Stati membri rispettassero precisi limiti nei loro interventi, con una funzione essenzialmente di controllo e di contenimento delle politiche pubbliche. Al contrario, negli ultimi anni e in quelli a venire l'Unione europea ha visto una evoluzione sempre più interven-

²¹ Per questa evoluzione (e le pesanti criticità emerse negli ultimi anni in Italia) si rinvia a M. CLARICH, *Populismo, sovranismo e Stato regolatore: verso il tramonto di un modello?*, in questa Rivista, 2018.

tista che vede (e vedrà) la Commissione come protagonista della politica industriale e non più come controllore degli interventi degli Stati membri²².

C'è del nuovo nell'aria? La risposta è positiva ma solo parzialmente. L'Unione europea è storicamente figlia della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, una istituzione che si può leggere in tanti modi, ma che era una sorta di cartello istituzionalizzato volto a controllare la produzione in questi due settori. Altrettanto significativo è notare che si trattava di un accordo internazionale con importanti basi strategiche, finalizzato al coordinamento della produzione e dell'utilizzo delle materie prime fondamentali per la costruzione degli armamenti dell'epoca.

Anche se oggi abbiamo una visione molto "economicista" della UE, la natura degli accordi alla base della attuale Unione è sempre stata profondamente radicata in quella che si chiama *high politics*, che riguarda tutte le materie vitali alla sopravvivenza di un'entità politica, in primo luogo la politica esterna e quella della difesa. All'uscita dalla Seconda guerra mondiale, la situazione interna al vecchio continente rendeva necessaria una soluzione sovranazionale. Durante la guerra fredda, le autonome politiche degli Stati membri hanno finito per prevalere e l'Europa come tale non è riuscita a giocare un ruolo, limitandosi di fatto ad allinearsi agli US. Ora il peso crescente della Cina, ove l'autonomia dell'economia dalla sfera della politica è debole, e la situazione americana, ove sembra prevalere il disimpegno dai problemi europei e dalla Nato in generale, non consentono all'UE di adagiarsi su nessun altro.

Tornando alle proprie origini, l'Europa ritiene di doversi rendere autonoma, e gli stati membri probabilmente comprendono la loro debolezza. In questa situazione, confinare la UE a un ruolo di arbitro rappresenterebbe una posizione molto debole. Se questo sarà sufficiente ad affrontare la nuova situazione internazionale, solo i prossimi anni lo potranno dire. Per ora, restano solo alcune speranze e molti dubbi.

²² Questa trasformazione è stata commentata già da A. MOLITERNI, *Metamorfosi dell'intervento pubblico nell'economia*, in questa *Rivista*, 2024, che peraltro enfatizza soprattutto il ruolo di coordinamento che la Commissione sembra assumere rispetto a politiche nazionali.