

## **Una strategia industriale per uscire dal coronavirus**

**Patrizio Bianchi e Sandrine Labory**

La pandemia in corso rappresenta la più grande crisi che affronta il mondo dalla seconda guerra mondiale: la produzione si è fermata in molti paesi, con conseguenze sulle catene mondiali del valore; il consumo è crollato, e con questo anche la fiducia.

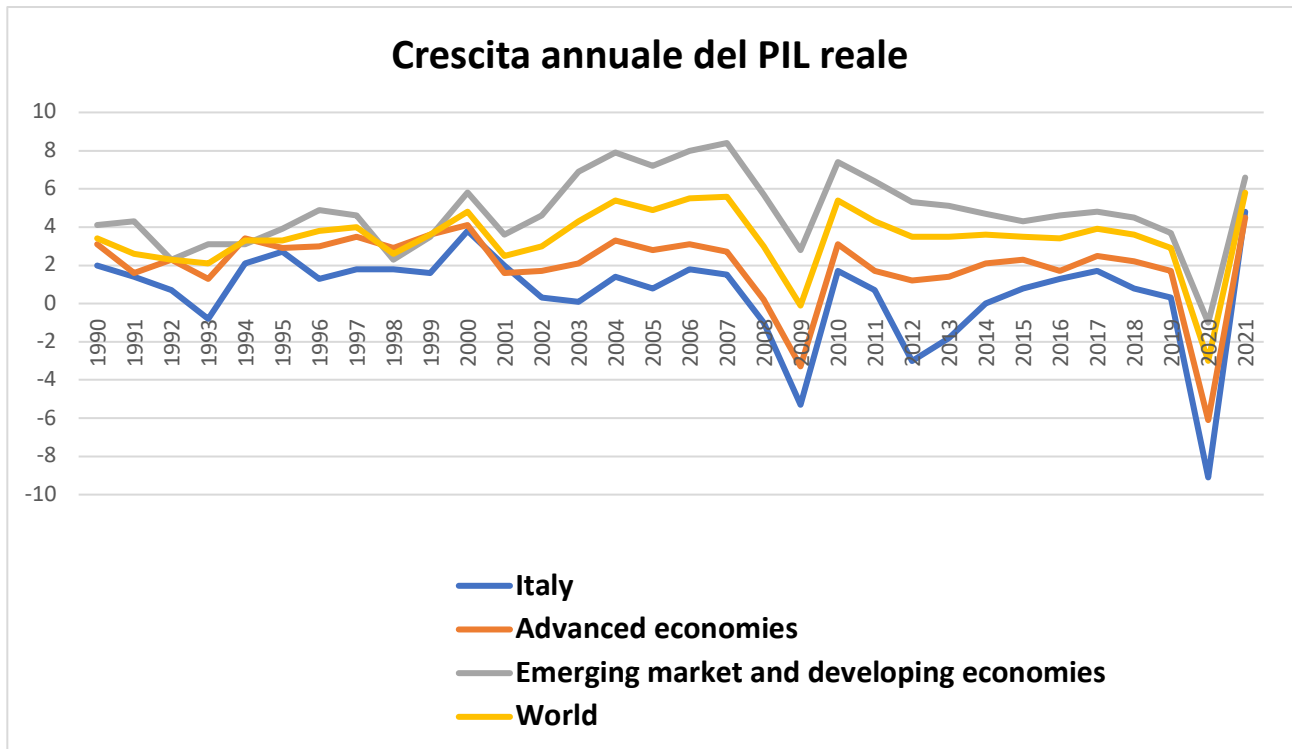
Una politica industriale è necessaria, non solo nella fase di ripartenza della produzione, ma anche, in uguale misura, nella fase di sviluppo post-crisi, nel lungo termine. L'obiettivo della politica industriale deve essere la resilienza del sistema-paese: resilienza può essere ritorno all'equilibrio di prima, ma può anche essere approfittare della crisi per ripartire su un sentiero di sviluppo 'migliore', più sostenibile perché più competitivo e più inclusivo, non lasciando nessun individuo e nessuna regione indietro. A questo scopo è necessaria una politica industriale comprensiva, che utilizzi tutti gli strumenti disponibili di politica industriale (quelli della politica per l'innovazione, della politica per la PMI, la politica di tutela della concorrenza, la regolamentazione dei prodotti, ecc.), a tutti i livelli (regionale e nazionale) in maniera coerente, e che fornisca le condizioni per l'adattamento di tutto il sistema paese (Bianchi e Labory, 2011, 2018, 2019).

La politica industriale ha anche una dimensione europea, e globale, date le forti interdipendenze tra regioni e paesi del mondo.

Una strategia industriale per uscire dalla crisi innescata dal Covid-19 e rilanciare l'economia del paese deve necessariamente partire da due considerazioni:

1. Da almeno venti anni l'Italia cresce meno degli altri paesi industrializzati;
2. È in atto da tempo una profonda trasformazione dei sistemi produttivi, che ha coinvolto diversamente le varie componenti e i territori del Paese.

La bassa crescita italiana viene testimoniata efficacemente dalla variazione annuale percentuale del PIL reale (si veda la grafica del IMF data mapper); questo evidenzia una situazione di debolezza molto precedente alla crisi globale del coronavirus.



Fonte: IMF Data Mapper, <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/WEO/1>.

Si ricordi che questo pur basso indice di crescita è stato trainato quasi esclusivamente dalle esportazioni, in particolare dalle esportazioni di macchine di produzione (legate al ciclo di investimenti dei paesi emergenti e dalla ristrutturazione industriali di paesi avanzati a partire dagli Stati Uniti) e di prodotti di consumo e consumo durevole di alta qualità (rivolti alla fascia alta di consumatori anche di questi paesi), mentre molta parte delle attività produttive legate alla domanda interna, a partire dall'edilizia, stanno attraversando da anni una lunga fase depressiva. Ricordo che il core di questa industria è ancora oggi concentrato in quel triangolo Milano, Bologna, Venezia, che è il vero e proprio epicentro dell'epidemia.

La politica industriale non può quindi riguardare solo il lato dell'offerta, ma anche e soprattutto quello della domanda. Da anni le imprese italiane hanno adottato strategie di internazionalizzazione perché la domanda interna risultava in declino. Di conseguenza i settori che si sono sviluppati maggiormente sono stati quelli più aperti ai mercati internazionali, che potevano collocare i propri prodotti sui mercati esteri più in crescita, o integrare catene mondiali del valore. La domanda pubblica ha un ruolo fondamentale nel contesto attuale, perché è attivabile nell'immediato e perché contribuisce a fornire le condizioni per lo sviluppo del paese verso un sentiero sostenibile: l'Italia ha bisogno d'infrastrutture, non solo nelle tecnologie onnipresenti oggi delle comunicazioni (banda larga, 5G, computer e supercomputers, big data), ma anche di trasporto (dalle strade e i ponti che crollano alla necessità d'investire nel trasporto pubblico per la sostenibilità – il green deal che proponiamo di seguito) e le infrastrutture energetiche (elettricità anche per un trasporto sostenibile, energie rinnovabili). Senza una infrastruttura moderna nessuna industria può essere oggi competitiva, e infatti tutte le politiche industriali realizzate nel mondo dall'industrializzazione fino ad oggi hanno incluso un grande sforzo in questo senso (Bianchi e Labory, 2018, in corso di stampa).

La domanda interna deve essere sostenuta anche nella parte privata. Da un lato ovviamente gli investimenti delle imprese, soprattutto nelle nuove tecnologie della quarta rivoluzione industriale (smart manufacturing, digitalizzazione, ecc.), nella ricerca e sviluppo, in particolare nelle reti aperte d'innovazione che oggi necessariamente includono le università e altri centri di ricerca. Dall'altro lato occorre anche sostenere la domanda dei consumatori, che al di là della crisi attuale ha avuto un trend decrescente negli ultimi decenni anche per mancanza di sostenibilità delle politiche, di sostenibilità sociale, vale a dire la garanzia che tutti possano partecipare alla crescita. Anche gli economisti più liberali oggi rimettono in questione la diffusione dei contratti precari diffusi soprattutto a partire dagli anni '90, sostenuta dal 'culto' della flessibilità dei mercati del lavoro portato da molti economisti e politici (Nicoletti e Scarpetta, 1999, 2005). L'OCSE stessa ha cambiato posizione al riguardo negli ultimi anni per sottolineare i danni dei contratti precari (OECD, 2013). Nella crisi attuale i lavoratori con contratti precari rischiano di cadere in povertà, e al di là dell'aiuto immediato devono essere sostenuti con formazione e possibilità di stabilizzazione della condizione occupazionale.

Adam Smith nella *Ricchezza delle Nazioni* del 1776 sottolineava già i benefici enormi per la società e l'economia, quindi il sistema socioeconomico, della diffusione del lavoro in fabbrica, con contratti di lavoro che riducevano la precarietà e la povertà nei paesi e permetteranno la crescita "civile" degli individui e della società.

Inoltre bisogna ricordare che è in corso a livello globale un profondo riassetto delle catene del valore, con una riduzione del tasso di crescita degli scambi fisici ed un aumento degli scambi di dati e di immagini anche per il controllo remoto di sistemi produttivi automatizzati e robotizzati (Bianchi e Labory, 2018), che sta portando la produzione finale più vicino alla domanda finale, quindi sempre più orientato verso Cina ed Estremo Oriente, Stati Uniti e UE (se in Europa si riuscirà a tener alta la domanda aggregata). In particolare, riguardo la Cina ricordiamo che in questi anni la Cina è divenuta non solo un grande mercato interno di beni di fascia medio-alta – che ha attratto parte rilevante delle nostre esportazioni – ma anche un produttore di tecnologia proprio nei segmenti delle comunicazioni e del supercalcolo, tecnologie cruciali per la nuova crescita.

Queste tendenze vengono esaltate, anzi esasperate dalla crisi del coronavirus, con una riduzione a livello mondiale della crescita e probabilmente una riduzione e ristrutturazione dei consumi, ed un riassetto delle global value chain, con riduzione dei circuiti di distribuzione delle forniture su base territorialmente più ridotta, ma anche con il bisogno di presenza contemporanea su più circuiti fisici ed una presenza continua su reti big data e artificial intelligence globali, anche per il governo dei cicli produttivi (5G o Internet of Things).

Partendo da queste considerazioni, possiamo quindi 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.

Una strategia di politica industriale presuppone comunque la riapertura dei mercati, a partire dal mercato interno dell'Unione europea, scongiurando la rinascita di protezionismi unilaterali che risulterebbero devastanti soprattutto per un paese esportatore come l'Italia. D'altra parte, diviene necessario giungere ad un accordo a livello europeo sulle politiche di sostegno ed attrazione degli investimenti, per evitare azioni di fiscal-dumping, come già attuato proprio dall'Olanda, che oggi ha

la posizione meno solidale fra gli Stati membri, che determinano un'alterazione dei processi di riorganizzazione industriale in Europa postcoronavirus. Infine, è chiaro che occorre vigilare attentamente sulle politiche effettive di aiuti di stato attuati dai diversi paesi, così come sul rischio di monopolizzazione che si corre in questa fase in cui si osserveranno sia nuove entrate che molte uscite dal mercato. In particolare, bisogna vigilare sul mercato delle piattaforme di intermediazione dati, garantendo la privacy e la proprietà dei dati dei singoli consumatori, ma anche la concorrenza di fronte ai nuovi monopoli (le grandi piattaforme digitali), in una fase di crescita esponenziale nell'utilizzo non regolato di strumenti di comunicazione telematici.

Questa strategia di rilancio e riposizionamento dell'apparato produttivo del Paese – questa è oggi la politica industriale - può essere basata su 4 linee di intervento, posto che nel contempo venga assicurata la riapertura dei commerci internazionali, siano evitati nuovi protezionismi unilaterali e venga garantita una corretta tutela del mercato e posto infine che sia garantita la liquidità necessaria per prevenire collassi:

1. Green New Deal Italia e tecnologie per l'ambiente e la salute;
2. Ridisegnare le catene di subfornitura e attrazione investimenti;
3. Infrastrutture di ricerca, big data e intelligenza artificiale per la nuova industria.
4. Un massiccio intervento di re-skilling del paese

1. Le imprese italiane hanno tecnologie molto avanzate nel settore ambientale e soprattutto nell'adeguamento "green" dei sistemi produttivi, tali tecnologie sono state finora limitate a nicchie di produzione, mentre si dovrebbe anticipare il Programma europeo spingendo per un "greening the industry" nell'intero continente, per favorire un upgrading delle nostre imprese. Questa azione coinvolge non solo il settore meccanico e mecatronico ma anche il settore agricolo ed alimentare, biomed, automotive, chimico, energia e in ricaduta il resto dei settori produttivi. Un piano di messa in sicurezza ambientale, sismico, sanitario del Paese, come anticipazione del Programma europeo, potrebbe fra l'altro spingere il settore costruzioni ad una ripresa. Anche il settore del turismo ne trarrebbe benefici, perché favorirebbe la preservazione e la valorizzazione del patrimonio paesaggistico e culturale, e un'infrastruttura più sostenibile per il trasporto e l'alloggio dei turisti. L'Italia è una "superpotenza creativa"<sup>1</sup>, quindi una capacità di creatività e innovazione che potrebbe consolidare questo sentiero di sviluppo grazie alla sua forte complementarità.

2. Il ridisegno delle catene del valore a livello globale potrebbe favorire lo sviluppo di attività in Europa attualmente delocalizzate. Un piano di sostegno e attrazione attività produttive, anche standard, potrebbe trovare le condizioni di un riavvio di una industria medium-tech nel territorio nazionale, anche sorretta da forti iniezioni di automazione e robotizzazione, che troverebbe una domanda anche nel territorio nazionale. Aldilà della crisi del coronavirus è in corso una vera e propria rivoluzione industriale, fatta di molteplici scoperte scientifiche e innovazioni tecnologiche, sempre più intrecciate ed integrate, che offrono tante nuove opportunità in termini di prodotti e di processi produttivi (Bianchi e Labory, 2018). Tutti i settori produttivi ne stanno subendo e ne subiranno gli effetti, a cominciare dalla necessaria digitalizzazione, e con essa la

---

<sup>1</sup> "How Italy became and remains a creative superpower", <https://www.domain.com.au/news/how-italy-became-and-remains-a-creative-superpower-20170918-gyjp88/>.

riconcettualizzazione di molti prodotti, dove il contenuto in servizio dei prodotti diventa fondamentale per il consumatore, e di conseguenza per la creazione di valore. Si sta sviluppando un nuovo sistema socio-economico, dove i dati diventano la materia prima principale, un asset strategico il cui controllo fornisce un vantaggio competitivo enorme. L'azione di politica industriale in questo senso non consiste solamente nel sostegno all'investimento nelle nuove tecnologie, ma deve essere organica e agire su diverse leve complementari che permettano di sviluppare una capacità di innovazione e di produzione: la base di conoscenza deve cambiare, costruendo sull'esistente e sviluppando l'esistente. Per questo è necessario uno sforzo enorme su scuola e università, e sulla R&S, in maniera sistemica, e aperta, sfruttando sinergie con i partner stranieri e prima di tutto europei.

3. I dati rappresentano un asset strategico della nuova era, e la politica industriale che richiede sempre scelte strategiche può anche mirare sul controllo di questo elemento chiave della nuova era. Inoltre, ha il vantaggio di avere un impatto trasversale su tutti i settori produttivi, come evidenziato nel punto precedente. L'Italia ha un vantaggio già oggi, perché è diventata un hub importante della rete europea di infrastrutture e capacità di ricerca e analisi dei big data, visto che ha uno dei tre supercomputers europei (Leonardo), è uno dei pilastri della rete europea di advanced computing (PRACE), e ospita il Centro europeo di previsioni meteorologiche a breve termine. Queste infrastrutture di supercalcolo scientifico sono gestite dagli istituti nazionali di ricerca (Cineca, INFN, Enea e dal 2021 il Centro europeo per le previsioni meteo) e da imprese private (Eni e poi Leonardo), con una rete territoriale diffusa di centri di ricerca (CNR, Enea, Università), che tuttavia bisognerà far giungere fino alle imprese, soprattutto per l'avvio di nuove attività volte ad utilizzare intelligenza artificiale e big data per la gestione di reti di produzione e distribuzione diffusa di beni e servizi; tra questi anche servizi sanitari per rigenerare una rete di igiene pubblica, che come si è visto non solo in Italia diviene il principale strumento di allerta e mitigazione dei grandi rischi sanitari, oltre che ambientali.

4. La politica industriale deve essere comprensiva anche nel senso di includere tutti gli individui, oltre che le imprese, nell'imbocco del nuovo sentiero di sviluppo. Le sfide menzionate sopra richiedono un'azione decisa su formazione e istruzione, perché un input essenziale dell'industria è il capitale umano, e le imprese non si sviluppano se non dispongono di capitale umano adeguato. L'Italia è attualmente uno dei paesi dell'OCSE che investe meno in istruzione (circa 3% del PIL contro 5-7% del PIL in Finlandia e in Svezia), e particolarmente poco in istruzione terziaria (meno di 1% del PIL contro 2 – 2,5% in altri paesi) (OECD, 2019). Inoltre, il trend della spesa pubblica in istruzione è rimasto costantemente negativo negli ultimi 20 anni. In un periodo di grandi trasformazioni che richiedono lo sviluppo di nuove conoscenze e competenze, che altri paesi insegnano già dai primi anni di scuola, questo risultato è estremamente preoccupante. Inoltre, la mancanza di accesso all'istruzione e alla formazione rischia di rendere ancora più ampie le disuguaglianze sociali del paese, e le disuguaglianze territoriali.

La politica industriale necessaria per fare fronte alla crisi del coronavirus richiede un investimento pubblico enorme, un New Deal italiano coordinato con le azioni degli altri paesi europei e non.

Questo sarà possibile solo se l'Unione europea dimostrerà di voler davvero continuare il cammino comune, adottando misure che molti economisti italiani e di altri paesi europei hanno proposto ai paesi membri e alle istituzioni europee. A livello italiano, è il momento di mobilitare un maggiore impegno civile a tutti, perché una lezione sicuramente chiara della crisi del virus è che i beni pubblici come la sanità sono imprescindibili.

### **Riferimenti bibliografici**

Bianchi P., Labory S. (in corso di stampa), "European industrial policy. A comparative perspective", in Arkebe Oqubay, Christopher Cramer, Ha-Joon Chang, and Richard Kozul-Wright (eds.), *The Oxford Handbook of Industrial Policy*, Oxford University Press.

Bianchi P., Labory S. (2019), "Regional industrial policy for the manufacturing revolution: enabling conditions for complex transformations", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 12(2), 233-49, doi:10.1093/cjres/rsz004.

Bianchi P., Labory S. (2018), *Industrial Policy for the Manufacturing Revolution. Perspectives on Digital Globalisation*, Edward Elgar, Cheltenham.

Bianchi P., Labory S. (2011), *Industrial Policy after the Crisis. Seizing the Future*, Cheltenham: Edward Elgar.

Nicoletti, G. and S. Scarpetta (2005), "Product Market Reforms and Employment in OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 472, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/463767160680>.

OECD (2019), *Education at a Glance*, OECD, Paris.

OECD (2013), "Protecting jobs, enhancing flexibility: A new look at employment protection legislation", in *OECD Employment Outlook 2013*, OECD Publishing.