

Uniti ci si trasforma, divisi si fallisce!

Una proposta di sintesi tra *ordoliberalismo* e nuove politiche industriali per l'UE

Anselm Küsters, Patrick Stockebrandt, André Wolf



© shutterstock / Marko Aliksandr

Nei prossimi anni, l'Europa dovrà ricalibrare il proprio modello economico alla luce delle sfide della decarbonizzazione e della digitalizzazione, cercando di rimanere competitiva in un mondo caratterizzato da una crescente rivalità economica e geopolitica. Per far fronte a questa sfida senza precedenti, l'innovazione non deve limitarsi alla sfera tecnologica, ma necessita di risposte politiche innovative, che vadano oltre le linee di pensiero tradizionali. L'attuale fase di transizione offre all'UE un'opportunità unica per sviluppare i fondamenti di una nuova "politica di trasformazione" comune, che superi gli interventi frammentari. Questo ceplnput delinea le condizioni quadro storiche e future sulla via di un tale approccio e sviluppa alcuni principi generali per guidare i responsabili politici.

Proposte chiave:

- ▶ Né gli Stati Uniti né la Cina possono essere considerati modelli appropriati per una politica europea di trasformazione. I responsabili politici dell'UE dovrebbero invece ispirarsi alle diverse linee di politica economica dell'Europa del dopoguerra, che già offrono il potenziale per una sintesi tra una regolamentazione orientata verso un'economia sociale di mercato (*Ordnungspolitik*) ed una nuova politica industriale.
- ▶ Per avere successo, i responsabili politici europei devono allineare, nella fase di transizione, tutti gli strumenti politici con una prospettiva a lungo termine sulla competitività, cercando di scoprire e sfruttare le potenzialità di nuovi vantaggi comparati, attraverso un'intensa cooperazione tra le parti interessate, assicurando al contempo controlli e bilanciamenti per attenuare i rischi di una nuova concentrazione del mercato e di un'eccessiva assunzione di rischi da parte del settore pubblico.
- ▶ In generale, una politica di trasformazione di successo dovrebbe almeno rispettare i seguenti cinque "mini-principi": coerenza legata alle regole, lungimiranza basata sul mercato, contendibilità, proporzionalità e trasparenza/responsabilità. Questi principi possono mitigare il problema della credibilità e garantire che le politiche scelte siano in linea con le idee e le motivazioni della *Ordnungspolitik* e della nuova politica industriale.

Indice

1	Le finalità dell'analisi	3
2	La sfida: rimanere competitivi nella trasformazione verde e digitale	4
2.1	Cambiamenti climatici	4
2.2	Digitalizzazione e IA	5
2.3	Frammentazione del commercio internazionale	7
3	Lezioni dall'esperienza di alcune politiche	8
3.1	Approcci di <i>policy</i> negli Stati Uniti e in Cina	8
3.2	Il dibattito recente sulle nuove politiche industriali.....	11
3.3	Evidenze su politiche industriali e sviluppo economico	16
4	L'obiettivo di una politica europea "trasformativa"	19
4.1	Il pensiero economico tedesco e francese del dopoguerra su concorrenza e innovazione 19	
4.2	Ambito giuridico e sfide per una politica industriale dell'UE.....	24
4.3	Opportunità di sintesi: principi per una politica di trasformazione di alta qualità	26
5	Conclusioni	34

Figure

Fig. 1:	Tre fasi nell'affrontare il progresso tecnologico nella politica economica del dopoguerra	24
Fig. 2:	Quattro stili di conduzione della politica di trasformazione	28
Fig. 3:	Criteri generali per valutare la qualità delle politiche di trasformazione.	33

Tabelle

Tabella 1:	Approcci nella politica industriale tradizionale e in quella nuova	15
------------	--	----

1 Le finalità dell'analisi

La sovrapposizione di molteplici tendenze dirompenti a lungo termine, innanzitutto i cambiamenti climatici e la digitalizzazione, pone una sfida notevole ai modelli di business consolidati delle industrie europee. Una risposta intuitiva, spesso osservabile storicamente di fronte a sfide fondamentali, è quella di innescare processi innovativi. Poiché il cambiamento in corso è di natura sostanzialmente sociale, tale impulso non potrà risultare limitato al livello tecnologico. Piuttosto, sono necessari nuovi concetti anche a livello politico in risposta a nuove esigenze di regolamentazione, senza però scartare le intuizioni consolidate di *policy* del passato. I modelli statunitense e cinese appaiono superiori a quello europeo in termini di velocità e determinazione, ma nessuno dei due è compatibile con le strutture istituzionali ed esperienze dei paesi dell'UE. Nell'attuale periodo di transizione, ciò di cui c'è bisogno è una sintesi intelligente tra incentivi su misura e ricette politiche comprovate. Dove se non in Europa, patria di grandi e diverse tradizioni intellettuali, potrebbe essere sviluppata una tale sintesi?

Nell'Unione Europea (UE), la questione della politica industriale è strettamente legata a quella normativa ed economica relativa agli aiuti di Stato, ossia "qualsiasi aiuto concesso da un paese dell'UE [...] che alteri o minacci di alterare la concorrenza favorendo determinate imprese o la produzione di determinati beni" e "influisca sugli scambi tra paesi dell'UE".¹ Attraverso sovvenzioni a imprese appena entrate nel mercato o poco performanti, gli aiuti di Stato possono impattare negativamente sulla concorrenza, generando perdita di quota di mercato e riduzione di profitti ed investimenti (il cosiddetto effetto di "*crowding-out*"). Di conseguenza, gli aiuti di Stato possono danneggiare la produttività complessiva ed indebolire l'innovazione stimolata dalla concorrenza.

Sebbene gli aiuti di Stato siano in generale vietati dalla normativa sulla concorrenza dell'UE, esistono anche alcune eccezioni e la Commissione ha dichiarato ripetutamente che alcune categorie di aiuti, tipicamente quelli legati a "crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", sono conformi al mercato comune.² In questo contesto, recenti conclusioni econometriche, basate su un campione di 27 paesi dell'UE nel periodo 2007-2019, suggeriscono che gli aiuti di Stato - se mirati e gestiti correttamente - possono anche favorire la crescita a lungo termine e quindi la competitività.³ Un buon esempio è la "politica industriale verde" che essendo orientata alla protezione ambientale e al risparmio energetico può godere di alcuni aiuti di stato perché necessita di nuove infrastrutture, generando allo stesso tempo nuovi posti di lavoro con effetti positivi sulla crescita e sulla sovranità economica europea. Inoltre, eccezioni aggiuntive sono state recentemente rese possibili a seguito della pandemia da Covid-19 e della guerra in Ucraina (Quadro temporaneo dell'UE per le misure di aiuti di Stato). Trovare il giusto equilibrio tra regolamentazione orientata alla concorrenza, politiche industriali orientate allo sviluppo e mediazione tra le diverse tradizioni economiche in Europa sarà la questione chiave di questa analisi - e dipenderà, come sosterremo, dal contesto storico rispettivo e dalle pressanti esigenze economiche e politiche del momento.

¹ Si veda Commissione (2010), Europe 2020 Strategy.

² Si veda Commissione (2010), Europe 2020 Strategy.

³ Poulou, N., Polemis, M.L., and Oikonomou, A. (2023). "The impact of state aid on economic growth: fresh evidence from a panel of 27 EU countries", *European Competition Journal*, 19(3), 359–379. In aggiunta e per esigenze comparative, si vedano i dati esaminati nella sezione 3.3..

Nel farlo, poniamo particolare enfasi sull'evoluzione storica del pensiero in materia di politica economica in Germania e Francia, non solo perché il peso economico di questi due paesi rimarrà fondamentale per l'istituzione di qualsiasi politica di trasformazione paneuropea, ma anche perché quest'ultimi (apparentemente) hanno rappresentato modelli opposti per le politiche economiche nell'Europa occidentale dal termine della Seconda guerra mondiale. Inizieremo nella "Sezione 2" con uno breve riepilogo delle attuali sfide esterne e delle pressioni che l'UE sta affrontando e che stanno dando origine alla necessità di una trasformazione "verde" e "digitale". Successivamente, nella "Sezione 3", portiamo la nostra analisi a livello globale, esaminando gli approcci effettivi alle politiche di trasformazione applicati negli Stati Uniti e in Cina e discutendo teoria ed evidenze delle "nuove politiche industriali", una linea di pensiero economica attualmente sempre più influente. Nella "Sezione 4", applichiamo queste idee all'UE, analizzando le disparità nello sviluppo delle politiche economiche in Germania e in Francia negli ultimi anni, sostenendo anche la necessità di un approccio politico europeo condiviso alla trasformazione attuale. Successivamente, indichiamo brevemente le limitazioni giuridiche e le condizioni collaterali gravanti su una politica industriale dell'UE. Infine, forniamo contributi concreti per lo sviluppo di una politica di trasformazione comune che unisca i punti di forza della *Ordnungspolitik* e delle politiche industriali *knowledge-based*, definendo i principi generali che qualsiasi misura efficace dovrebbe rispettare. L'obiettivo è quello di stimolare un vero dialogo europeo sulla politica economica orientata al futuro, al di là dei cliché nazionali e delle trincee ideologiche, spesso riscontrate attualmente negli ambienti politici.

2 La sfida: rimanere competitivi nella trasformazione verde e digitale

Nel contesto dell'attuale panorama globale in rapida evoluzione e soggetto a profondi cambiamenti geopolitici, l'Europa si trova in una fase critica, affrontando molteplici crisi e sfide a lungo termine che richiedono una visione strategica. Al centro della sua agenda di trasformazione si pone l'imperativo di mantenere competitività e sovranità nell'ambito della trasformazione verde e digitale che impatta su industrie e società. Questa trasformazione è caratterizzata dalla necessità urgente di affrontare questioni cruciali come i cambiamenti climatici, l'integrazione della digitalizzazione e dell'Intelligenza Artificiale (IA), e le complessità derivanti dalla frammentazione delle catene di approvvigionamento internazionali. Mentre crescono le pressioni esterne verso la trasformazione, la capacità dell'Europa di affrontare queste tre sfide chiave plasmerà senza dubbio la sua posizione futura nell'economia mondiale e la sua capacità di tracciare un percorso sostenibile ed innovativo. In sintesi, tutto ciò richiede un nuovo approccio politico.

2.1 Cambiamenti climatici

I cambiamenti climatici, causati per lo più dalle emissioni di gas serra antropogeniche, pongono notevoli sfide per l'UE.⁴ L'Europa ha sperimentato un riscaldamento al doppio della velocità media globale dal 1980. Questo cambiamento climatico si manifesta in modi diversi, inclusi danni agli ecosistemi, perdita di biodiversità, desertificazione, riscaldamento e acidificazione degli oceani, scioglimento dei ghiacciai ed aumento del livello del mare, contribuendo ad eventi meteorologici

⁴ Questa parte dell'analisi è basata sulla sezione "Wachsende Schäden aus dem Klimawandel", trattata dal ricercatore del CEP, Götz Reichert, in: CEP/Feri (2023). "Quo vadis, Europa? – Am Scheideweg: Globale Herausforderungen, interne Defizite und dringende Handlungsoptionen".

estremi come ondate di calore, siccità, tempeste e inondazioni. L'intensità, la frequenza, la durata e l'anomalia stagionale di questi modelli meteorologici caratterizzano questi eventi estremi, comportando notevoli danni umani, economici e infrastrutturali. Gli effetti intra-settoriali dei cambiamenti climatici sull'industria europea richiedono lo sviluppo di specifiche politiche industriali "verdi". Secondo il Panel Intergovernativo sui Cambiamenti Climatici (IPCC) l'UE deve affrontare quattro rischi principali legati ai cambiamenti climatici: danni alla salute e decessi dovuti a calore e siccità, scarsità d'acqua, perdite di raccolto e danni causati dalle inondazioni. Si prevede, inoltre, che quest'ultimi peggioreranno con l'aumento dei livelli di riscaldamento globale.⁵ Nel 2022, circa il 67% degli eventi meteorologici estremi erano inondazioni e tempeste, responsabili della maggior parte dei danni economici e delle perdite di vite umane. Onde di calore, che rappresentavano circa il 13% di questi eventi, hanno causato oltre 16.000 morti. Diverse regioni europee hanno sperimentato vari impatti climatici, come anni consecutivi di siccità nella Penisola Iberica e nelle Alpi e nei Pirenei, vasti incendi boschivi e significativa perdita di ghiaccio glaciale nelle Alpi a causa della combinazione di siccità e calore estremo. Affrontare queste sfide richiede una politica industriale "verde" che tenga conto delle intricate interconnessioni all'interno del sistema climatico globale e tra le varie sfere come atmosfera, idrosfera, geosfera, biosfera e antroposfera. I cambiamenti climatici possono influenzare ogni settore economico, soprattutto l'energia, dove colpisce modelli di consumo, produttività tecnologica ed infrastrutture. Questi impatti si estendono anche tra diverse ambiti e settori, creando complesse interdipendenze. Ad esempio, prolungate siccità possono ridurre significativamente la produzione agricola, influenzando i prezzi alimentari e l'inflazione, limitando anche le capacità di produzione di energia, portando a carenze di approvvigionamento e sfide operative in varie industrie. Pertanto, ogni sforzo per mitigare gli effetti dei cambiamenti climatici, attraverso misure di riduzione delle emissioni o di adattamento, deve adottare un approccio olistico che tenga conto di queste interdipendenze, poiché le conseguenze dirette e indirette dei cambiamenti climatici in una regione possono provocare danni significativi in altre a causa dell'altamente interconnessa economia globale. Per riassumere, **ci sono due sfide chiave per l'UE in termini di cambiamenti climatici**. In primo luogo, l'attuale ricerca di **sicurezza energetica** è messa alla prova da vulnerabilità geopolitiche e da una forte dipendenza da fonti energetiche non rinnovabili, il che potrebbe richiedere una politica industriale lungimirante che non solo diversifichi i portafogli energetici ma rafforzi anche l'autonomia strategica dei suoi Stati membri. In secondo luogo, l'imperativo **dell'innovazione "verde"** che aiuta a contrastare i cambiamenti climatici richiede una strategia che acceleri l'adozione di tecnologie sostenibili e faciliti il passaggio ad un'economia circolare. Questa doppia sfida di sicurezza energetica ed innovazione "verde" sottolinea la necessità di un mix di politiche in grado di **bilanciare la competitività economica con gli ambiziosi obiettivi climatici dell'UE**, garantendo una base industriale "verde" resiliente e pronta per il futuro.

2.2 Digitalizzazione e IA

L'Intelligenza Artificiale (IA) sta già influenzando vari settori dell'economia e della geopolitica. Lo sviluppo dell'IA risulta alimentato da tecniche di apprendimento automatico che consentono ai computer di analizzare grandi quantità di dati, identificare *pattern* nascosti e trarre conclusioni nuove. Questo permette ai moderni sistemi di IA di svolgere rapidamente e automaticamente

⁵ Intergovernmental Panel on Climate Change (2021). Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Summary for Policymakers]. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/chapter/summary-for-policymakers/>.

compiti come il riconoscimento vocale, l'elaborazione delle immagini e la presa di decisioni con una velocità straordinaria ed una competenza simile (o superiore) a quella umana. Per l'Europa, l'IA rappresenta un'opportunità rivoluzionaria poiché può affrontare alcune delle questioni sopra menzionate legate ai cambiamenti climatici, adattare l'assistenza sanitaria ai cambiamenti demografici e rafforzare le catene di approvvigionamento sotto stress. Ad esempio, gli esperti stimano che l'uso dell'IA per applicazioni ambientali potrebbe generare un valore economico fino a 5,2 trilioni di dollari entro il 2030 e ridurre le emissioni globali di gas serra del 4%.⁶ L'adozione crescente dell'IA ha notevoli implicazioni macroeconomiche per l'Europa, con il potenziale di migliorare significativamente la produttività del lavoro.⁷Tuttavia, presenta anche rischi per alcune sezioni del mercato del lavoro.⁸

Guidata da questi sviluppi tecnologici e politici, l'Europa si sta concentrando ora sull'aumento della propria sovranità digitale e sullo sviluppo di nuovi ruoli professionali legati all'IA, ad esempio quelli legati all'ecosistema del metaverso.⁹ Tuttavia, nonostante le aspirazioni dell'Europa, i principali sistemi di IA sono ancora in gran parte sviluppati da imprese americane e cinesi con un capitale umano senza pari. Dati, potenza di calcolo, pool di talenti e istituzioni sono i determinanti per la leadership nell'IA ed attualmente l'Europa è in ritardo in alcune di queste aree rispetto agli Stati Uniti e alla Cina.¹⁰ In particolare, l'Europa affronta uno svantaggio relativo nel mercato dei dati, con gli Stati Uniti in testa nelle tecnologie linguistiche innovative concentrate in aziende private nazionali. La Cina, d'altra parte, si concentra sulla sovranità statale e sulla localizzazione dei dati. L'Europa sta ora cambiando la sua visione dei dati, con iniziative come il *Data Act* e il *Data Governance Act* che mirano a ridurre il dominio delle grandi aziende *tech* americane e cinesi ed a fornire alle aziende europee un accesso più facile ai dati. L'UE sta anche adottando misure per garantire un'offerta persistente di potenza di calcolo, anche se attualmente è in ritardo sia nella produzione di chip che nel supercalcolo rispetto agli Stati Uniti e alla Cina.

Nel complesso, l'inglobamento "istituzionale" e lo sviluppo di norme relative all'IA differisce tra gli Stati Uniti, la Cina e l'Europa in modo cruciale. Al momento, non è chiaro quale approccio produrrà i migliori risultati in termini di competitività e guadagni complessivi per il benessere sociale ed economico. Gli Stati Uniti hanno introdotto iniziative per regolamentare l'uso etico dell'IA e stabilire strategie di ricerca e sviluppo, mentre la Cina si è concentrata sul suo piano di sviluppo nazionale per l'IA e su regolamentazioni rigorose. L'Europa sta sviluppando il suo approccio, con un *AI Act* basato sul rischio ed una direttiva sulla responsabilità, mirando a garantire la fiducia nelle nuove tecnologie di IA e attrarre investimenti e talenti. Nel complesso, per l'Europa è difficile competere con Stati Uniti e Cina, ma - nello scenario ottimista - il suo approccio istituzionale con un focus sulla minimizzazione

⁶ Herweijer, C., Combes, B., & Gillham, J. (2019). How AI can enable a Sustainable Future. PwC UK & Microsoft.

⁷ Eloundou, T., Manning, S., Mishkin, P., and Rock, D. (2023). [GPTs are GPTs: An Early Look at the Labor Market Impact Potential of Large Language Models \(arxiv.org\)](#).

⁸ Noy, S. and Zhang, W. (2023), Experimental Evidence on the Productivity Effects of Generative Artificial Intelligence, MIT Working Paper (March), [Noy_Zhang_1_0.pdf \(mit.edu\)](#).

⁹ Si vedano i punti d'azione sul personale e competenze in: Communication COM(2023) 442 of 11 July 2023 for an EU initiative on Web 4.0 and virtual worlds: a head start in the next technological transition; si veda su questo anche Küsters, A., Kullas, M., Stockebrandt, P. (2023),EU-Metaverse Strategy: WEB 4.0 & Virtual Worlds, [cepPolicyBrief 14/2023](#).

¹⁰ Questa parte dell'analisi si basa su : CEP/Feri (2023). "Quo vadis, Europa? – Am Scheideweg: Globale Herausforderungen, interne Defizite und dringende Handlungsoptionen".

del rischio e un forte rispetto delle linee guida etiche potrebbe aprire la strada ad un vantaggio futuro grazie a *dataset* migliori ed applicazioni di IA più resilienti.

Ancora una volta, la posizione dell'UE può essere descritta come una doppia sfida.

Proprio come in altri settori, la politica digitale dell'UE deve mirare a garantire la sovranità strategica, il che implica la riduzione della dipendenza dalle infrastrutture tecnologiche non-UE. In particolare, nel campo dell'IA, l'UE deve affrontare uno svantaggio competitivo poiché entità americane e asiatiche dominano attualmente il mercato.

Ciò sottolinea l'urgenza di un quadro politico che non solo garantisca standard etici e fiducia pubblica, come attualmente previsto nell'*AI Act* dell'UE, ma che favorisca anche l'innovazione nell'IA. Alcune forme di politica industriale potrebbero quindi essere indispensabili per rafforzare le capacità tecnologiche e la posizione competitiva delle aziende tecnologiche europee il più rapidamente possibile.

2.3 Frammentazione del commercio internazionale

Per lungo tempo, la globalizzazione è apparsa come un fenomeno incrollabile. Dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, l'intensità degli scambi commerciali dell'economia mondiale ha mostrato una tendenza positiva per decenni. Le crisi economiche hanno causato solo una stagnazione temporanea a cui è seguita una nuova crescita del commercio internazionale. Tuttavia, dall'ultima crisi finanziaria globale, questa tendenza è stata interrotta. L'intensità degli scambi commerciali sembra ora oscillare attorno ad un *plateau* fisso. Eventi singolari di shock, come la recente pandemia da CoViD-19 e il conflitto in Ucraina, hanno senza dubbio giocato il loro ruolo, ma le cause sono anche strutturali. Questo è evidente nelle controversie tariffarie aspramente combattute, come nel caso degli Stati Uniti e della Cina, ma anche nell'*impasse* di vari round multilaterali di libero scambio e nel continuo blocco del sistema di risoluzione delle controversie dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC).¹¹ Allo stesso tempo, si osserva a livello globale un aumento delle restrizioni commerciali non tariffarie, ovvero misure che limitano il commercio al di là delle tariffe attraverso quote d'importazione, sistemi di licenze e specifiche tecniche dei prodotti. Sulla base dei dati provenienti dal *Global Trade Alert Database*, il Fondo Monetario Internazionale (FMI) identifica un significativo aumento di tali misure distorsive del commercio a livello globale dal 2018.¹² Questo è in parte espressione delle crescenti richieste di qualità del prodotto, sicurezza e protezione ambientale. In alcuni casi, tuttavia, è anche un mezzo per alzare barriere all'ingresso sul mercato per i prodotti importati, ad esempio complicando deliberatamente le procedure di approvazione.¹³

Di conseguenza, la visione basata sulle sfere di influenza, che ha avuto origine nella politica estera e di sicurezza, sta sempre più trasferendosi alla sfera economica. Questo si riflette in un aumento degli accordi commerciali regionali. L'attenzione si sta spostando dalla riduzione delle tariffe alla convergenza regolamentare generale. L'armonizzazione delle normative sull'approvazione dei prodotti e sulla protezione dell'ambiente mira a creare mercati comuni che aumentino l'influenza dei

¹¹ Pauwelyn, J. (2019). WTO dispute settlement post 2019: what to expect?. *Journal of International Economic Law*, 22(3), 297-321.

¹² IMF (2022). *Regional Economic Outlook for Asia and Pacific*. International Monetary Fund, Washington D.C.

¹³ Niu, Z., Liu, C., Gunessee, S., & Milner, C. (2018). Non-tariff and overall protection: Evidence across countries and over time. *Review of World Economics*, 154(4), 675-703.

partner nella diffusione internazionale degli standard. Al di là della sfera regolamentare, l'influenza può essere esercitata anche costruendo un'infrastruttura transfrontaliera orientata alle esigenze della struttura economica di un paese. Il miglior esempio è l'iniziativa *Belt and Road* della Cina, che è quasi globale. Gli effetti di *lock-in* associati per i partner coinvolti approfondiscono ulteriormente le divisioni tra le aree di integrazione economica. In questo contesto, il FMI parla di una minacciosa frammentazione geoeconomica.

Nel complesso, l'UE si trova di fronte a sfide pressanti nel garantire sia la stabilità che la sicurezza delle catene di approvvigionamento, una preoccupazione accentuata dalla manifesta vulnerabilità delle reti e infrastrutture transfrontaliere che ha portato alla riduzione dell'intensità degli scambi. L'odierna interdipendenza dei fornitori globali, specialmente nei settori critici come semiconduttori e farmaceutici, rivela rischi sistemici che possono minare la sovranità economica dell'UE. C'è quindi bisogno di politiche europee per incoraggiare non solo la convergenza delle regole, ma anche lo sviluppo di reti di approvvigionamento resilienti ed un rafforzamento del mercato interno per mitigare le dipendenze esterne.

3 Lezioni dall'esperienza di alcune politiche

3.1 Approcci di *policy* negli Stati Uniti e in Cina

In Europa, così come nella maggior parte dei paesi emergenti, le politiche economiche della Cina e degli Stati Uniti limitano lo sviluppo di politiche innovative in altri Paesi. Ciò è dovuto, da un lato, ai forti legami diretti con questi paesi attraverso il commercio e gli investimenti diretti, nonché alla predominanza dei giganti americani e cinesi sui mercati globali. Dall'altro, il successo o il fallimento di strategie di politica economica in questi paesi influenza il resto del mondo. Dal punto di vista del pensiero tradizionale di politica economica, le politiche perseguite da entrambi i paesi sembrano originali e sperimentali. Nonostante le interdipendenze esistenti, un'analisi più approfondita di questi esperimenti risulta cruciale per l'Europa.

Barry Eichengreen (2023) descrive l'attuale approccio economico dell'amministrazione Biden come una combinazione dei seguenti elementi: una politica fiscale espansiva keynesiana, una rigorosa politica interna di concorrenza ed una politica commerciale geostrategica.¹⁴ La politica fiscale si basa sull'idea di un effetto traino della domanda attraverso una maggiore spesa governativa e tagli fiscali. Tuttavia, gli obiettivi perseguiti non sono puramente orientati alla crescita, come nei libri di testo economici. Piuttosto, l'idea è quella di combinare lo stimolo alla crescita a breve termine con obiettivi a lungo termine di modernizzazione e trasformazione dell'economia. Ad esempio, misure come *'Inflation Reduction Act* non mirano semplicemente a stimolare gli investimenti in generale, ma piuttosto specificamente in settori e tecnologie necessari per la transizione verso un'economia neutra dal punto di vista climatico.¹⁵ Anche la spesa estensiva in infrastrutture è finalizzata in questa

¹⁴ Eichengreen, B. (2023). *Bidenomics*. *Intereconomics*, 58(4), 227-228.

¹⁵ Larsen, J., King, B., Kolus, H., Dasari, N., Hiltbrand, G., & Herndon, W. (2022). *A turning point for US climate progress: assessing the climate and clean energy provisions in the Inflation Reduction Act*. Rhodium Group, 12

direzione.¹⁶ Allo stesso tempo, Eichengreen (2023) ipotizza motivazioni distributive. Il traino della domanda è inteso ad aumentare i salari e migliorare le opportunità di impiego specificamente per gruppi con scarso accesso al mercato del lavoro. Ciò mira ad aumentare gli incentivi all'istruzione e creare opportunità a lungo termine per l'avanzamento delle classi svantaggiate nella società americana. Questa forma di politica fiscale cerca quindi di combinare obiettivi legati alla crescita con obiettivi trasformativi.

A livello di politica della concorrenza, Eichengreen (2023) vede una forte attitudine *antitrust*. Ciò si applica sia all'industria tradizionale che al settore digitale. Da un lato, ciò si esprime in linee guida più rigide per fusioni ed acquisizioni.¹⁷ Tuttavia, secondo gli osservatori, la causa intentata contro Google per comportamenti monopolistici mostra che gli sforzi in questo settore vanno molto più in profondità. Si tratta di alterare il modo generale in cui certe aziende e mercati operano. Le regole della concorrenza devono essere cambiate in modo tale che le tendenze a creare potere di mercato siano eliminate, anche se ciò mette limiti alla crescita dei campioni nazionali. Questo approccio antitrust progressivo degli Stati Uniti è noto come "*New Brandeis Movement*". Il collegamento di questa politica antitrust al traino della domanda dovrebbe avere un impatto sull'inflazione. Solo se c'è un aumento sostenuto dei salari reali, le misure manterranno un effetto espansivo. A tal fine, la pressione inflazionistica deve essere tenuta sotto controllo. La politica della concorrenza dovrebbe contribuire a questo eliminando il potere di fissare i prezzi e riducendo così le opportunità per i fornitori di rispondere all'aumento della domanda con *mark-up* più alti.

Nell'ambito della politica commerciale, non c'è una chiara rottura dalla politica "America First" seguita da Donald Trump. È vero che l'amministrazione Biden dimostra in generale una maggiore volontà di cooperare con i suoi tradizionali alleati europei, come si può vedere, ad esempio, nei colloqui su un club congiunto delle materie prime.¹⁸ Tuttavia, sembra che siamo ancora lontani da una seria ripresa dei profondi colloqui di libero scambio transatlantici come ai tempi dell'amministrazione Obama. Allo stesso tempo, la volontà di contenere la crescente dominanza economica globale della Cina rimane immutata, come dimostra il divieto di esportazione di beni tecnologici per l'industria dei chip in Cina, recentemente esteso ad un importante segmento di semiconduttori stessi.¹⁹ La visione pro-competitiva dell'economia nazionale non viene trasferita in alcun modo all'ambito della politica economica internazionale. Invece, la politica commerciale dell'amministrazione Biden è dominata da interessi geostrategici piuttosto che impegnata nell'idea tradizionale americana di salvaguardare una divisione internazionale del lavoro basata su vantaggi di costo.

In questo senso, l'approccio di Biden ("Bidenomics") può essere compreso come un recupero e una combinazione di elementi provenienti da scuole di pensiero politico ed economico abbastanza diverse, a volte opposte. Opera all'interno di un triangolo di politica fiscale keynesiana, promozione ordoliberal della concorrenza e politica commerciale "America First", cercando nel

¹⁶ Kilanko, V. (2021). The potential effects of Biden's infrastructure bill on the American economy. *International Journal of Scientific Advances*, 2(5).

¹⁷ Portuese, A. (2021). Biden antitrust: The paradox of the new antitrust populism. *Geo. Mason L. Rev.*, 29, 1087.

¹⁸ Stewart, E.I. (2023). [The EU and US Make a Bid for the World's Critical Raw Materials](#). *Foreign Policy in Focus*. October 6st, 2023.

¹⁹ Sheehan, M. (2022). [Biden's unprecedented semiconductor bet](#). Carnegie Endowment for International Peace. October 27th, 2022. Ton, M., Tausche, K. (2023). [US escalates tech battle by cutting China off from AI chips](#). CNN. October 18th, 2023

contempo di orientare il cambiamento strutturale verso un futuro verde. Se questa miscela eterogenea è effettivamente l'espressione di una strategia economica consapevole, di un approccio pragmatico alla sopravvivenza politica o semplicemente di una cacofonia di interessi individuali è difficile giudicare dall'esterno. In ogni caso, la pura potenza globale degli investimenti degli Stati Uniti implica che questa inversione di politica rappresenta una sfida economica e regolatoria enorme per i concorrenti internazionali, cosa riflessa anche nei dibattiti accesi che *'InflationReduction Act* ha scatenato in Europa.²⁰

Allo stesso modo, studiosi e decisori politici si rifanno spesso al caso della Cina quando si discute di politiche industriali nell'era digitale, data la significativa avanzata del paese durante l'ultima decade, con un modello di successo potenzialmente replicabile. Gli interventi governativi cinesi proattivi e strategici hanno facilitato l'espansione rapida e l'integrazione delle tecnologie digitali nel settore industriale, come suggerito da esempi frequentemente discussi come i veicoli elettrici (EV), l'intelligenza artificiale (AI) e, recentemente, persino la produzione di chip. Attraverso una meticolosa combinazione di politiche protezionistiche, investimenti essenziali in innovazione e tecnologia, e la promozione di giganti tecnologici domestici come Alibaba e Huawei, la Cina ha coltivato un ecosistema digitale vibrante che supporta le sue ambizioni industriali e geopolitiche. Inoltre, l'iniziativa "Made in China 2025" illustra un robusto quadro politico mirato a raggiungere la predominanza nelle industrie ad alta tecnologia, sottolineando l'impegno del governo verso l'industrializzazione digitale. Dal momento che si discute di un nuovo tipo di politica industriale europea, è quindi necessario considerare il modello cinese e chiedersi se fornisca effettivamente lezioni preziose sulle sinergie tra politica governativa, sviluppo industriale e tecnologia digitale in un panorama globale.

Tuttavia, nonostante i successi apparenti nel promuovere applicazioni digitali, come veicoli elettrici (EV) e super-app alimentate da intelligenza artificiale, la Cina sta recentemente affrontando diverse sfide post-pandemiche, tra cui una crisi immobiliare ed una debolezza sul fronte della spesa dei consumatori.²¹ Il recente calo della domanda di beni prodotti in Cina a seguito del coronavirus e della disputa commerciale in corso con gli Stati Uniti pone in discussione se l'approccio della politica industriale cinese sia davvero un modello adatto per i decisori politici dell'UE. In effetti, una letteratura accademica recentemente crescente suggerisce che l'approccio della Cina alla politica industriale e al quadro economico nell'era digitale sia in definitiva insostenibile, come dimostrato dall'esecuzione difettosa del *targeting* di sostegni finanziari, dalla diminuzione della produttività e dal declino della dinamicità aziendale, in particolare nel settore privato.

In primo luogo, il modello di incentivi finanziari di breve termine è stato dannoso per la crescita del paese e per la transizione all'economia digitale. Gli aiuti finanziari sono assegnati in modo sproporzionato a imprese in perdita, più grandi, più vecchie e meno produttive, come evidenziato dall'analisi dei dati a livello di impresa provenienti da indagini fiscali annuali in Cina dal 2007 al 2015. Questa cattiva allocazione non solo non permette l'ingresso di nuove imprese sul mercato, ma inibisce anche la crescita della produttività. Questo indica una falla più ampia comune a molti progetti di politica industriale con eccessivi favori finanziari specialmente ad entità in perdita. Di

²⁰ Kleimann, D., Poitiers, N., Sapir, A., Tagliapietra, S., Véron, N., Veugelers, R., & Zettelmeyer, J. (2023). How Europe should answer the US Inflation Reduction Act. Bruegel.

²¹ [China exports fall again as economy struggles - BBC News.](#)

conseguenza, questa pratica contribuisce a distorsioni di mercato e mina il processo di distruzione creativa essenziale per promuovere innovazione ed efficienza nell'economia. Fattore quest'ultimo di particolare importanza nella rapida evoluzione dell'economia digitale.

Inoltre, l'era post-2007 ha registrato un rallentamento della crescita della produttività in Cina, accompagnato da un calo dei rendimenti del capitale a causa di investimenti massicci in infrastrutture e alloggi. La mancata allocazione di risorse a imprese produttive e i limiti di ingresso e uscita dal mercato sono stati correlati a un più lento aumento della produttività totale dei fattori (TFP) nel settore manifatturiero.²² Sebbene riforme precedenti abbiano avviato un processo di convergenza nella produttività tra le imprese di proprietà statale (SOE) e le aziende private, il momento è stato perso già nel 2007. L'imperativo per la crescita sostenibile della Cina è invertire la traiettoria discendente della crescita del TFP, fondamentale per mantenere un elevato potenziale di crescita nel lungo termine. Tuttavia, è discutibile che questo possa essere ottenuto solo mediante le politiche industriali.

I trend non sono favorevoli. Dal 2003 al 2018, si è visto un marcato declino della dinamicità aziendale in Cina, riflesso nella diminuzione della quota di ricavi delle imprese giovani rispetto a quelle più datate e nelle restrizioni di capitale sperimentate in modo più acuto da imprese più piccole e più giovani.²³ La ridotta dinamicità aziendale è particolarmente evidente nelle regioni dove le SOE dominano il capitale. I dati rivelano anche significativi divari di produttività persistente tra SOE ed entità private. Per far rivivere la crescita lenta del TFP della Cina, è necessario ravvivare la dinamicità del settore privato ed implementare riforme sulle SOE; in breve, il tipo di dinamismo richiesto non è qualcosa che può essere ottenuto con una politica industriale classica, ma richiede riforme più strutturali.

In conclusione, l'attuale modello cinese di politica industriale nell'era digitale è insostenibile a causa di un'errata allocazione di sostegni finanziari che comporta la diminuzione della crescita della produttività ed il deterioramento della dinamicità aziendale, principalmente nel settore privato. Affinché la Cina mantenga la sua crescita nell'era digitale, sono necessari adeguamenti e riforme significative alle politiche, mirati a correggere l'allocazione di favori finanziari, migliorare la produttività e ravvivare la dinamicità aziendale. Nel loro tentativo di aumentare la competitività europea, i decisori politici dell'UE dovrebbero tenere presente queste lezioni e concentrarsi sul potenziamento dell'efficienza e delle capacità innovative delle imprese più giovani e di tipo privato, garantendo nel contempo che le misure di politica industriale non favoriscano soggetti non competitivi, come è accaduto, invece, nel caso delle SOE cinesi.

3.2 Il dibattito recente sulle nuove politiche industriali

A livello scientifico, la rinascita delle politiche di sviluppo economico guidate dallo Stato, ha suscitato un dibattito sui fondamenti teorici e sulla loro ragion d'essere. Negli ultimi anni, influenti economisti come Dani Rodrik²⁴ e Mariana Mazzucato²⁵ hanno gettato le basi per un nuovo pensiero sulle

²² Brandt, L. et al. (2022). [Recent Productivity Trends in China: Evidence from Macro- and Firm-Level Data \(jhu.edu\)](#), China: An International Journal 20(1), 93–113.

²³ Cerderio, D.A., and Ruane, C.(2022). [China's Declining Business Dynamism \(imf.org\)](#), IMF Working Paper No. 2022/032.

²⁴ Rodrik, D. (2004). Industrial policy for the twenty-first century. John F. Kennedy School of Government Working Paper Series rwp04–047.

²⁵ Mazzucato, M. (2011). The entrepreneurial state. Soundings 49, 131–143.

politiche industriali, al di là delle linee di ragionamento classiche come gli argomenti sulle industrie nascenti o gli obiettivi di sostituzione delle importazioni. Il punto di partenza del loro pensiero è una visione istituzional-sistemica dell'economia, in cui la crescita macroeconomica è vista come il risultato di un complesso processo di interazione tra attori privati e pubblici - in modo non dissimile dagli assunti alla base della *Ordnungspolitik*. In un sistema di questo tipo, il compito dei regolatori non è solo quello di eliminare le possibili fonti di fallimento del mercato, ma anche di creare attivamente le condizioni quadro per i mercati e la concorrenza in collaborazione con i soggetti privati.

L'obiettivo del benessere non è semplicemente quello di massimizzare la crescita del reddito. Il tipo di crescita economica globale osservato negli ultimi decenni viene infatti valutato criticamente in termini di effetti collaterali sociali e ambientali. La base di questa valutazione non è il concetto neoclassico di esternalità negative, ma piuttosto la nozione di "bene comune". Questo "bene comune" è definito in modo molto più ampio rispetto alla semplice prevenzione dei danni non compensati dai processi di mercato (ad esempio, le esternalità negative per l'ambiente). Comprende anche la nozione di uguaglianza nell'accesso alle risorse produttive (uguaglianza ex-ante) ed un'equa distribuzione dei rendimenti della crescita (uguaglianza ex-post).²⁶ Su questa base, una forma mirata di crescita economica ("direzionalità") che cerchi di superare simultaneamente i problemi ambientali e la disuguaglianza economica viene propagandata come obiettivo finale del benessere.²⁷

Per raggiungere questo obiettivo, i sostenitori delle nuove politiche industriali ritengono che sia necessario che i politici costruiscano una strategia attiva sotto forma di una chiara agenda di politica industriale. Un prerequisito per tale sforzo è l'esistenza di organizzazioni pubbliche con sufficienti capacità di pianificazione. A differenza del pensiero socialista tradizionale, tuttavia, non si tratta di massimizzare il controllo sociale sulle risorse produttive o di perseguire una sovranità assoluta in materia di pianificazione. **La concorrenza e l'interazione del mercato sono riconosciute come elementi necessari di un'economia orientata al benessere pubblico.** A ciò si aggiunge la nozione delle "asimmetrie informative" come elemento di debolezza degli attori pubblici. Grazie alla loro esperienza, gli attori del mercato privato dispongono, infatti, di informazioni migliori sulle tecnologie, sulle strutture competitive e sugli effetti ambientali. Queste informazioni specifiche sul settore e sui prodotti **sono indispensabili per la progettazione di una regolamentazione ottimale dal punto di vista del benessere.** È quindi ragionevole che lo Stato non agisca come un pianificatore autonomo. Al contrario, **la formazione di una strategia di politica industriale deve essere il risultato di un intenso processo di scambio tra attori statali e privati.**²⁸ A causa dei continui cambiamenti tecnologici ed istituzionali, la formazione di tale strategia è necessariamente un processo evolutivo senza fine.

Questo scambio ha un carattere reciproco. L'interazione è concettualizzata come un processo di negoziazione basato sulle idee della teoria dei giochi. In questo processo di negoziazione, lo Stato offre agli imprenditori privati condizioni normative che promuovono la crescita industriale, mentre gli attori privati offrono allo Stato le informazioni necessarie. L'obiettivo degli attori statali in questo processo è quello di indirizzarlo verso lo sviluppo congiunto di un disegno politico che favorisca

²⁶ Dolderer, J., Felber, C., & Teitscheid, P. (2021). From neoclassical economics to common good economics. *Sustainability*, 13(4), 2093.

²⁷ Mazzucato, M., Rodrik, D. (2023). Industrial policy with conditionalities: a taxonomy and sample cases. September 2023 — Working paper WP 2023/07. Institute for Innovation and Public Purpose.

²⁸ See Rodrik (2004).

forme di crescita orientate al benessere pubblico. Gli strumenti di sostegno fiscale utilizzati a tal fine (tasse, sussidi, prestiti) non sono necessariamente limitati al finanziamento di *start-up* senza rischi per gli investimenti privati, ma possono anche includere l'assunzione deliberata di rischi imprenditoriali da parte dei bilanci pubblici ("Stato imprenditoriale"). Tuttavia, la disponibilità ad accettare tale rischio pubblico dovrebbe sempre essere legata a condizioni specifiche da verificare caso per caso.

Le linee guida a tal fine utilizzano i concetti di "reciprocità" e "condizionalità".²⁹ **Reciprocità** significa che l'assunzione di rischio pubblico non deve mai essere unilaterale: non solo le perdite realizzate, ma anche parte dei profitti realizzati devono essere collettivizzati, sia attraverso la partecipazione diretta dello Stato che indirettamente attraverso il sistema fiscale. **Condizionalità** significa che il sostegno statale alle imprese private deve essere legato a condizioni concrete sotto forma di impegno comportamentale. Ci si aspetta che le aziende sostenute si conformino ad un approccio economico orientato al benessere pubblico che sostenga gli obiettivi di benessere sopra descritti. Tali condizioni non sono necessariamente limitate a politiche di incentivazione economica o ad auto-impegni industriali ma anche l'applicazione di normative vincolanti è considerata uno strumento legittimo.

Un'altra caratteristica delle nuove politiche industriali è l'enfasi sulle dinamiche economiche e la focalizzazione delle **considerazioni sul benessere in una prospettiva di lungo periodo**. Ciò si ricollega, da un lato, all'obiettivo di evitare danni irreversibili al benessere (ad esempio, nel contesto del cambiamento climatico) e, dall'altro, all'attenzione per l'innovazione come chiave per una crescita sostenibile. Il concetto di innovazione è inteso in modo olistico, comprendendo non solo l'aspetto tecnologico ma anche il contesto istituzionale necessario per un'efficace integrazione del mercato. L'innovazione di successo viene quindi interpretata come il risultato della cooperazione tra attori privati e statali. Anche in questo senso, si sostiene che il compito di una strategia di politica industriale sia quello di guidare la direzione delle attività private attraverso un approccio "orientato alla missione".³⁰ Il rischio che condizionalità troppo restrittive possano ostacolare la scoperta di soluzioni efficaci è riconosciuto e viene quindi proposta una via di mezzo. Invece di condizionalità tecnologiche concrete, gli strumenti della politica dell'innovazione dovrebbero essere calibrati sul contributo alla crescita orientata al benessere pubblico. Il principio dell'"apertura tecnologica" non viene quindi completamente abbandonato, ma perlomeno messo in discussione.

Questi concetti rivelano una visione molto diversa su come affrontare i fallimenti del mercato rispetto alle scuole di pensiero neoclassiche o ordoliberali. L'approccio propagandato non consiste in interventi autonomi e discrezionali da parte dei politici per risolvere forme specifiche di cattiva allocazione (ad esempio, l'introduzione di un prezzo del carbonio per internalizzare i danni climatici), ma nello sviluppo e nell'applicazione di un "pacchetto di politiche" coerente attraverso la collaborazione di attori statali e privati. Da un punto di vista istituzionale, ciò può rappresentare una concezione più accurata dei processi politici del mondo reale rispetto alla nozione di intervento esterno. Allo stesso tempo, però, ci si chiede se tale teoria non legittimi, di fatto, una minor democraticità dei processi decisionali nel campo delle politiche economiche. La necessaria approvazione *ex-post* dei risultati dei negoziati da parte dei parlamenti democraticamente eletti non

²⁹ See Mazzucato & Rodrik (2023).

³⁰ Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities. *Industrial and corporate change*, 27(5), 803-815.

è uno scudo sufficiente contro questo pericolo. Infatti un prerequisito per negoziati efficienti è l'esistenza di un margine di negoziazione sufficiente da entrambe le parti per raggiungere un compromesso soddisfacente. Per questo motivo, i vincoli *ex-ante* imposti dai parlamenti ai negoziatori pubblici non potranno mai essere completamente esaustivi.

Un'altra critica che potrebbe essere mossa alla nuova politica industriale ed alle sue raccomandazioni proviene dalla prospettiva hayekiana, che è diventata sempre più influente nel pensiero economico tedesco del dopoguerra (paragrafo 4.1). Dal momento che quest'ultima costituisce un elemento caratteristico della *Ordnungspolitik* ancora oggi³¹, per trovare un terreno comune in Europa appare necessario prenderla in considerazione. Dal punto di vista hayekiano, l'approccio "*mission-oriented*" proposto per guidare le politiche industriali, in particolare nel campo dell'innovazione, mina intrinsecamente il concetto di concorrenza come "processo di scoperta".³² Soprattutto nelle sue ultime opere, Hayek ha enfatizzato la spontaneità degli ordini di mercato, considerando la concorrenza come un processo che scopre e diffonde la conoscenza dispersa tra i singoli attori del mercato.³³ Di conseguenza, ogni intervento diretto e programmatico sulle attività private da parte degli attori pubblici può potenzialmente soffocare l'evoluzione dei processi di mercato che, se lasciati liberi, potrebbero creare opportunità impreviste e percorsi innovativi. Inoltre, le raccomandazioni politiche della nuova politica industriale presuppongono che lo Stato possa acquisire un certo grado di lungimiranza nell'affrontare le considerazioni sul benessere a lungo termine, il che è incongruente con lo scetticismo di Hayek nei confronti della conoscenza centralizzata e della capacità degli attori statali di coordinare efficacemente attività economiche complesse.

In una certa misura, lo scetticismo generale di Hayek sul deficit informativo dello Stato nei confronti del mercato è condiviso dalla nuova politica industriale: il processo di interazione persistente tra regolatori e imprese dovrebbe servire proprio a raccogliere le informazioni sul mercato e sulla tecnologia, disponibili solo in modo decentrato ed a renderle utilizzabili per una regolamentazione precisa (vedi sopra). Pertanto, il disaccordo principale sembra essere se la **trasformazione possa essere controllata centralmente su questa base di interazioni persistenti o solo come un processo di adattamento evolutivo attraverso il meccanismo decentralizzato di selezione dei vincitori e dei perdenti sul mercato**. Tentando di orchestrare l'innovazione attraverso la cooperazione tra attori privati e statali, si rischia di **incoraggiare il conformismo e di limitare la libertà competitiva essenziale per lo sviluppo di strutture economiche ed istituzionali adattive**.

³¹ Küsters, A. (2023). Ordering ORDO: Capturing the Freiburg School's Post-war Development through a Text Mining Analysis of its Yearbook (1948–2014), *Economic History Yearbook* 64(1), 55–109.

³² Maskin, E.S. (2015). Friedrich von Hayek and mechanism design. *Rev Austrian Econ* 28, 247–252. Oltre all'approccio dal basso verso l'alto di Hayek, anche un approccio più dall'alto verso il basso di politiche "orientate alla missione" può portare a risultati vantaggiosi, poiché anch'esse seguono una logica competitiva e possono portare ad innovazioni di valore (ad esempio, se diverse aziende innovative nello stesso settore vengono sovvenzionate quando diversi Paesi/blocchi geografici perseguono gli stessi obiettivi). Questa argomentazione potrebbe essere ampliata in un concetto di una sorta di DARPA europea, ma questo esula dallo scopo del presente documento.

³³ Kolev, S. (2021). When liberty presupposes order: F. A. Hayek's learning ordoliberalism, *Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik* 21(2).

Tabella 1: Approcci nella politica industriale tradizionale e in quella nuova

Caratteristiche	Politica industriale tradizionale	Nuova politica industriale
Insufficienze di mercato da affrontare	R&S; innovazione; esternalità dell'apprendimento; fallimenti di coordinamento negli investimenti	Insufficienze di mercato tradizionali, più esternalità positive legate all'occupazione, direzione dell'innovazione e mancanza di input pubblici
Settori	Produzione; settori commercializzabili	Servizi oltre alla produzione manifatturiera
Aziende	Aziende di grandi dimensioni, globalmente competitive	Aziende di tutte le dimensioni, comprese le PMI
Presupposti relativi ai governi	I governi possono individuare le insufficienze di mercato ex ante e sono sufficientemente protetti da possibili coinvolgimenti	La conoscenza sulla posizione e sulla portata delle insufficienze del mercato è ampiamente distribuita; il governo affronta una notevole incertezza; la capacità statale risulta di tipo endogeno
Tipi di incentivi	Sovvenzioni fiscali, crediti	Un insieme di servizi aziendali
Criteri di selezione	Pre-specificato	Adesione volontaria e specifica
Condizionalità	Rigido; criteri ex-ante rigidi	Soft; provvisorio, aperto e in evoluzione
Rapporto con i beneficiari	Distanziato	Collaborativo, iterativo; gestione attiva del progetto

Fonte: Rodrik (2022).³⁴

La tabella 1 fornisce una panoramica delle caratteristiche distintive delle nuove politiche industriali rispetto agli approcci tradizionali. A livello empirico, la scuola delle nuove politiche industriali deve affrontare la sfida di conciliare le sue teorie con il diffuso fallimento degli esperimenti di politica industriale in regioni come l'America Latina.³⁵ In questo contesto, i sostenitori sottolineano il ruolo disturbante delle condizioni locali iniziali³⁶, dei conflitti sociali interni³⁷ o dell'insufficiente condizionalità delle misure di sostegno.³⁸ Al contrario, la Corea del Sud e il Giappone sono spesso citati come storie di successo per una politica industriale ben organizzata e su misura.³⁹ Tuttavia, data la complessa interazione tra politica e fattori tecnologici e culturali, la questione della reale causalità è particolarmente pressante in questo contesto. E anche se si può diagnosticare un impatto positivo, l'efficacia dimostrata, da sola non è un criterio sufficiente per certificare una sana politica economica. Alla luce dei diversi usi alternativi delle risorse pubbliche, deve essere infatti soddisfatta anche l'efficienza dell'uso di tali risorse. Questo criterio richiede che l'ammontare delle risorse pubbliche investite sia giustificato dall'entità dell'impatto sul benessere ottenuto. La sezione seguente fornisce

³⁴ Rodrik D. (2022). An industrial policy for good jobs. Policy Proposals. Hamilton Project.

³⁵ Robinson, J. A. (2009). Industrial policy and development: A political economy perspective. Washington, DC: The World Bank.

³⁶ Mukand, S. W., & Rodrik, D. (2005). In search of the holy grail: policy convergence, experimentation, and economic performance. *American Economic Review*, 95(1), 374–383.

³⁷ Rodrik, D. (1999). Where did all the growth go? External shocks, social conflict, and growth collapses. *Journal of economic growth*, 4, 385–412.

³⁸ Bulfone, F. (2023). Industrial policy and comparative political economy: a literature review and research agenda. *Competition & Change*, 27(1), 22–43.

³⁹ Aiginger, K., & Rodrik, D. (2020). Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century. *Journal of industry, competition and trade*, 20, 189–207.

alcuni spunti di riflessione sui recenti risultati della vasta letteratura empirica sull'impatto degli aiuti di Stato nel promuovere lo sviluppo economico.

3.3 Evidenze su politiche industriali e sviluppo economico

La letteratura empirica sulla misurazione dell'impatto della politica industriale sugli indicatori macroeconomici è altrettanto eterogenea quanto le opinioni teoriche. Ciò è in parte dovuto alle differenze nell'oggetto di studio. Le ricerche precedenti si dividono in studi specifici sui singoli Paesi e in prove econometriche incrociate tra Paesi. Gli studi per paese hanno esaminato il successo o il fallimento degli interventi di politica industriale nei rispettivi paesi, in gran parte basati su serie temporali di indicatori settoriali o macroeconomici di successo, come la crescita della produzione o della produttività. Lo sguardo mirato ai singoli Paesi ha consentito un esame approfondito del quadro istituzionale locale e delle specificità del mix di politiche nazionali. Tuttavia, le conclusioni sull'impatto causale degli interventi sono state particolarmente difficili e discutibili. Questo perché la focalizzazione sui singoli Paesi non ci permette di identificare l'effetto dei singoli elementi del policy mix nazionale e di separarli dal ruolo del quadro sociale e dalle specificità dei Paesi stessi. Gli studi comparati tra paesi offrivano i prerequisiti per un'inferenza statistica più affidabile, grazie a campioni più ampi e a una maggiore variazione delle politiche nazionali. Tuttavia, la visione a volo d'uccello adottata da questi studi implicava che il ruolo delle specificità istituzionali dei Paesi fosse spesso omissso dall'analisi, poiché non poteva essere espresso sotto forma di indicatori misurabili.

Un problema fondamentale di entrambi gli approcci è l'insufficiente conoscenza dei controfattuali. Non è possibile osservare quale sviluppo economico avrebbero avuto determinati Paesi in assenza di misure di politica industriale. Questa carenza difficilmente può essere colmata da un confronto tra un gruppo di Paesi, poiché la scelta degli strumenti politici non è arbitraria, ma è essa stessa il risultato delle condizioni economiche iniziali di un Paese. Se questo fatto non può essere pienamente catturato e rappresentato nel modello stimato, come spesso accade, l'effetto della politica stimato è distorto.

Recenti approcci metodologici cercano di superare o almeno attenuare questo problema di selezione. Una strategia consiste nello stimare l'impatto della politica industriale sulla base dei dati aziendali.⁴⁰ Si tratta di una forma più diretta di misurazione dell'impatto, poiché l'effetto sperato della politica industriale dovrebbe manifestarsi attraverso la promozione delle imprese (ad esempio, sotto forma di un aumento della produttività a livello aziendale). Il maggior numero di osservazioni consente un'inferenza più affidabile. Poiché le misure di policy non vengono solitamente decise in base alla performance di un singolo gruppo di imprese, il problema della selezione dovrebbe essere meno grave. Un'altra strategia consiste nel condurre studi di casi storici, in cui gli esempi presentano il carattere di "esperimenti naturali". Si tratta di casi in cui le misure di politica industriale sono nate esclusivamente da interruzioni storiche nello sviluppo di un Paese e non potevano quindi essere previste sulla base dello sviluppo economico passato. Ad esempio, la situazione dei Paesi durante o dopo guerre o rivoluzioni politiche. Questi casi forniscono una visione unica dell'impatto non distorto degli interventi di cambiamento strutturale.

⁴⁰ See, e.g., Amiti, M., Konings, J. (2007). Trade liberalization, intermediate inputs, and productivity: evidence from Indonesia, *American Economic Review*, 97(5), 1611–1638; De Loecker, J., Goldberg, P., Khandelwal, A., Pavcnik N. (2016). Prices, markups, and trade reform. *Econometrica* 84(2), 445–510.

Nel complesso, questo recente lavoro di storia economica illustra le diverse strategie che gli Stati a livello globale hanno utilizzato nel XIX e all'inizio del XX secolo per coltivare lo sviluppo economico interno.⁴¹ Al di là dell'attenzione convenzionale per le tariffe d'importazione protettive, questa ricerca identifica uno spettro di politiche complementari, come l'acquisizione di tecnologia da parte dello Stato, lo sviluppo del capitale umano all'estremità superiore della distribuzione delle competenze, la protezione dei diritti di proprietà intellettuale ed i sussidi per le attività industriali prioritarie. I risultati quantitativi forniscono un sostegno evidente ai meccanismi di supporto alle industrie nascenti. Inoltre, in diversi contesti storici e geografici, dal Ghana coloniale alla Gran Bretagna industrialmente avanzata, la creazione di mercati nazionali integrati, in particolare attraverso sviluppi infrastrutturali come le ferrovie, è stata evidenziata come una leva trasformativa per il progresso economico. Ciò è degno di nota, in quanto suggerisce che l'UE potrebbe raggiungere almeno alcuni dei suoi obiettivi di politica industriale anche rafforzando il mercato interno e sostenendo le infrastrutture digitali che riducono i divari di informazione e di prezzo e aiutano le imprese europee a innovare e modernizzarsi. Sorprendentemente, questa letteratura di storia economica rileva che le strategie industriali "accidentali", come l'incentivazione dell'istruzione o la possibilità di migrare, hanno spesso dimostrato un impatto positivo più significativo sulle traiettorie economiche rispetto alle strategie intenzionali di politica industriale elaborate dai leader di Stato - un punto che sicuramente avrebbe fatto presa su Hayek. Di seguito, indichiamo singoli studi di questo corpus che sono di particolare interesse nel contesto di questo studio.

Juhász (2018) ha esaminato in un influente approccio i meccanismi di adozione delle tecnologie nell'Impero francese all'epoca delle guerre napoleoniche (1803-15) come esempio dell'effetto delle politiche sulle industrie nascenti.⁴² Il blocco continentale imposto da Napoleone contro la Gran Bretagna rappresentava in questo caso l'esperimento naturale. Poiché questo blocco commerciale fu imperfetto nel suo successo e altamente eterogeneo nella sua attuazione locale, questo episodio permette di confrontare lo sviluppo economico delle regioni continentali fortemente protette dal commercio con la Gran Bretagna con quelle meno protette. Juhász (2018) dimostra, per quanto riguarda la produzione di cotone, che nelle regioni continentali più protette l'adozione della tecnologia di filatura meccanizzata avvenne a un ritmo molto più rapido. Inoltre, la visione a lungo termine ha dimostrato che queste differenze hanno avuto un impatto duraturo sullo sviluppo dei vantaggi comparati. Le regioni più protette al momento della guerra avevano ancora industrie di filatura di cotone più grandi nel 1850. Ciò indica che le misure protezionistiche nella fase di sviluppo dell'industria possono, almeno a certe condizioni, contribuire a uno spostamento geografico a lungo termine dei vantaggi competitivi.

Più recentemente, questa strategia empirica è stata ripresa da diversi altri studi. Giorcelli (2019) ha sfruttato la particolare situazione economica dell'Europa del secondo dopoguerra per condurre un esperimento naturale.⁴³ Ha confrontato la performance a lungo termine e il tasso di sopravvivenza delle imprese italiane che hanno ricevuto aiuti dagli Stati Uniti negli anni '50 attraverso il Piano Marshall con quelle che sono state escluse dal programma a causa dei tagli alla spesa. L'autrice ha

⁴¹ See the recent literature review in: Juhász, R. and Steinwender C.(2023). "Industrial Policy and the Great Divergence." SocArXiv. September 21.

⁴² Juhász, R. (2018). Temporary protection and technology adoption: Evidence from the Napoleonic blockade. *American Economic Review*, 108(11), 3339–3376.

⁴³ Giorcelli, M. (2019). The long-term effects of management and technology transfers. *American Economic Review*, 109(1), 121–152.

dimostrato che il sostegno sotto forma di viaggi di formazione manageriale sponsorizzati negli Stati Uniti ha avuto un impatto duraturo sulle possibilità di sopravvivenza e sugli indicatori di successo come l'occupazione e la produttività delle imprese italiane. Questo impatto ha superato il periodo di sostegno di almeno quindici anni, dimostrando ancora una volta che le politiche temporanee di promozione industriale possono alterare le condizioni competitive in modo duraturo. Allo stesso tempo, però, una forma alternativa di sostegno, il trasferimento di nuovi macchinari, ha dimostrato di non avere un impatto a lungo termine paragonabile.

La recente letteratura empirica dimostra quindi una potenziale efficacia degli strumenti di politica industriale specificamente per quei periodi storici in cui le condizioni esterne rendono necessario un riallineamento economico. Tuttavia, la trasferibilità di queste esperienze all'attuale fase di trasformazione dell'Europa è limitata. Questo perché né il cambiamento climatico né la digitalizzazione possono essere intesi come esperimenti naturali. Entrambi non sono eventi esogeni dirompenti, ma risultati diretti di uno sviluppo economico e tecnologico di lungo periodo. Inoltre, gli scenari di industria nascente spesso esaminati in questa letteratura sono fuorvianti per il compito di trasformazione. Questo perché la sfida della trasformazione industriale è fundamentalmente diversa da quella della costruzione sotto diversi aspetti. Da un lato, lo stock di capitale e di conoscenza esistente può essere almeno parzialmente trasferito alla nuova era. Questo riduce la quantità di adattamento necessaria. D'altro canto, l'esistenza di strutture industriali obsolete implica costi più elevati per qualsiasi livello di adattamento, e quindi una tendenza a una dinamica più debole.

Anche il punto di vista sulla concorrenza è diverso. Il fatto che le industrie europee interessate siano già coinvolte in un'intensa concorrenza globale pone la trasformazione sotto una particolare pressione sui costi. Allo stesso tempo, però, la funzione della concorrenza come strumento di indicazione e guida dei flussi di capitale è essenziale per il successo della trasformazione, perché indica la strada per gli investimenti necessari. **Di norma, quindi, non è né tecnicamente fattibile né economicamente auspicabile escludere la concorrenza internazionale durante la fase di transizione. Al posto dell'isolamento, quindi, occorre concentrarsi su una compensazione mirata degli svantaggi competitivi che sono direttamente legati alla trasformazione, e quindi allineati con gli incentivi alla conversione dei modelli di business.** Ciò che la letteratura ci può insegnare, tuttavia, è che politiche di sostegno sapientemente progettate sono in grado di avviare un cambiamento strutturale di successo senza causare costi sociali sproporzionati. Un prerequisito è che affrontino gli ostacoli alla competitività in modo personalizzato. In primo luogo, i responsabili politici devono prevedere le possibilità di un Paese di sviluppare nuovi vantaggi comparativi a lungo termine e/o la formazione di nuovi mercati competitivi. Quindi, devono scegliere strumenti di sostegno specificamente incentrati su questi obiettivi.

Questa nozione sintetizza la tradizionale opposizione tra politica industriale orientata al settore produttivo e *Ordnungspolitik* orientata al mercato. Considera il successo della ristrutturazione delle capacità settoriali e lo sviluppo di nuovi mercati un'interazione dinamica. Allo stesso tempo, però, non si trova ancora da nessuna parte un concetto pienamente sviluppato. A nostro avviso, il luogo ideale per questo sviluppo è l'Europa. È qui che convergono le diverse tradizioni di pensiero della politica economica. Di seguito lo illustreremo confrontando gli approcci alla politica economica del dopoguerra in Francia e in Germania, per poi proporre una sintesi volta a sostenere una politica di trasformazione unitaria dell'UE.

4 L'obiettivo di una politica europea "trasformativa"

4.1 Il pensiero economico tedesco e francese del dopoguerra su concorrenza e innovazione

Le idee sulla concorrenza sono come una "spugna": riflettono i rispettivi contesti economici e le esigenze sociali di un'epoca. Negli ultimi decenni, caratterizzati da crescente globalizzazione, stabilità normativa e relativa sicurezza, i politici si sono giustamente concentrati sul tradizionale problema della conoscenza parziale e decentralizzata, che può essere risolto al meglio utilizzando la concorrenza come strumento di scoperta. Tuttavia, poiché le dipendenze delle società occidentali e le esigenze dei loro cittadini cambiano drasticamente, l'approccio politico alla concorrenza deve essere aggiornato, come si è detto sopra. L'attuale policrisi, in cui i risultati economici sono intrinsecamente legati alla sicurezza e agli obiettivi geopolitici, porta a compromessi che vanno oltre le questioni di efficienza e di allocazione ottimale delle risorse. Ciò crea un nuovo problema di conoscenza, in quanto i politici devono improvvisamente affrontare - dopo molti decenni di astinenza - compiti di politica industriale. Per rimediare a questo gap di conoscenze e accelerare il necessario cambiamento concettuale nel pensiero della concorrenza, è necessario un intenso dialogo tra la *Ordnungspolitik* tedesca ed il pensiero della politica industriale francese. Sulla base di una consapevolezza condivisa, il nuovo problema della conoscenza può essere affrontato efficacemente solo a livello europeo. Per fare ciò, è utile iniziare a guardare alle fasi precedenti del pensiero economico in Europa, riflettendo su come le posizioni nei confronti del cambiamento tecnologico si sono evolute nel tempo, su come si sono differenziate tra i principali Stati membri, come Germania e Francia, e su come si sono adattate alle pressanti esigenze delle rispettive epoche.⁴⁴

Mentre gli economisti e gli studiosi di diritto di solito preferiscono definizioni rigide e categorie chiare, qualsiasi discussione su come adattare la nostra comprensione della politica industriale in tempi di trasformazione economica e di sconvolgimenti globali deve iniziare sottolineando che, da una prospettiva storica incentrata sul pensiero economico, la concorrenza leale e reciprocamente vantaggiosa non è un concetto fisso, ma piuttosto in evoluzione. Il modo in cui la concorrenza viene intesa teoricamente e connotata normativamente è influenzato dagli sviluppi storici, dalle norme culturali e dalle ideologie politiche. Il concetto di concorrenza agisce come una "spugna" che assorbe questi fattori e quindi modella la politica economica in base alle idee e ai valori prevalenti di una società.⁴⁵ Ad esempio, la concezione della concorrenza agli albori del capitalismo era fortemente influenzata dalle idee liberali classiche di Adam Smith e David Ricardo, che sostenevano che la "mano invisibile" della concorrenza avrebbe portato a una maggiore prosperità.⁴⁶ Questa concezione della concorrenza rifletteva la posizione prevalente del *laissez-faire* dell'epoca, che privilegiava interventi minimi dei governi nell'economia.

Nell'immediato dopoguerra, il pensiero economico tedesco e francese sul raggiungimento del progresso tecnologico è stato fortemente influenzato dalla necessità di ricostruzione e ripresa dopo le devastazioni della Seconda Guerra Mondiale. Durante questo periodo, entrambi i Paesi si sono concentrati sull'adozione e sull'adattamento delle tecnologie esistenti di altre economie avanzate, in

⁴⁴ Questa sezione ha tratto grande beneficio dalla corrispondenza e dagli scambi con il collega del Cep Francia, Victor Warhem, che ringraziamo per gli utili commenti.

⁴⁵ Ezrachi, A. (2017). *Sponge*, *Journal of Antitrust Enforcement* 5, 49–75.

⁴⁶ Van Bavel, B. (2016), *The Invisible Hand* (Oxford: Oxford University Press).

particolare degli Stati Uniti, per ricostruire le proprie industrie e infrastrutture. Tuttavia, ci sono state anche differenze cruciali nel modo in cui questo processo di trasformazione è stato messo in atto.

Da una prospettiva incentrata sulla concezione dominante della concorrenza all'epoca e sul contesto storico che la favoriva, possiamo comprendere meglio le origini e gli obiettivi della *Ordnungspolitik* tedesca, come oggi è conosciuta - e spesso criticata - in tutta Europa. L'approccio ordoliberalo all'economia è emerso in Germania dopo la Seconda guerra mondiale ed ha sostenuto politiche che avrebbero promosso strutture di mercato più competitive, come l'applicazione rigorosa del divieto dei monopoli, la prevenzione di fusioni e acquisizioni che avrebbero portato a un'indebita concentrazione e la promozione delle piccole e medie imprese. I primi ordoliberali usavano spesso l'espressione "concorrenza completa" per sottolineare che strutture di mercato più competitive avrebbero promosso la libertà, l'efficienza allocativa e l'innovazione, piuttosto che affidarsi alla concentrazione del mercato per ottenere economie di scala o mantenere alti i profitti.⁴⁷ Questo approccio era in netto contrasto con quello della politica industriale perseguita all'epoca da molti altri Paesi, che prevedeva l'intervento diretto del governo nell'economia per promuovere industrie o settori specifici.

Un esempio tipico è la Francia, un paese che ha visto un focus sull'orientamento economico guidato dallo stato e un impegno nella costruzione di un'industria nazionale forte nei primi anni postbellici. Il governo francese ha svolto un ruolo centrale nell'indirizzare gli investimenti e creare politiche industriali per sostenere settori chiave.

Nel campo delle telecomunicazioni, ad esempio, la Francia mirava all'indipendenza nazionale attraverso la *Direction générale des télécommunications* (ramo delle telecomunicazioni del PTT) e il centro di ricerca pubblico appena istituito dedicato alle telecomunicazioni (CNET), privilegiando gli aspetti militari e industriali.⁴⁸ Tuttavia, la riduzione delle tariffe per le telecomunicazioni transeuropee sollevò poi preoccupazioni riguardo alle entrate ridotte, poiché le chiamate internazionali erano state il servizio più redditizio ed avevano sovvenzionato tariffe più basse per il traffico nazionale ed imperiale per diversi anni. Lo Stato ha quindi investito nella ricerca e sviluppo di nuove tecnologie, portando a progressi nella comunicazione a lunga distanza ed alla crescita dell'industria delle telecomunicazioni. Questo è stato incarnato dal "Minitel", un precursore del computer moderno diffuso in Francia negli anni '80 e 2000, nonostante alla fine dovesse cedere al dominio tecnologico americano.

In risposta allo shock petrolifero, furono invece fatti investimenti strategici nel settore dell'energia nucleare, portando la Francia verso l'autonomia energetica. Contestualmente, il settore aerospaziale ha visto un robusto potenziamento, in linea con gli obiettivi pubblici come il rafforzamento dell'apparato di difesa nazionale attraverso lo sviluppo di sistemi aerei avanzati. Queste iniziative sottolineano il ruolo centrale dello Stato francese nel guidare l'innovazione industriale per soddisfare gli obiettivi pubblici generali e gli interessi nazionali.

Nella "economia sociale di mercato" della Germania, al contrario, lo Stato ha svolto un ruolo significativo nella guida dello sviluppo economico e del progresso tecnologico, ma ciò è avvenuto

⁴⁷ Küsters, A. (2022). *The Making and Unmaking of Ordoliberal Language. A Digital Conceptual History of European Competition Law* (PhD dissertation, Frankfurt am Main, University of Frankfurt).

⁴⁸ Laborie, L. (2011). *Fragile links, frozen identities: the governance of telecommunication networks and Europe (1944–53)*, *History and Technology*, 27(3), 311–330, here: p. 322.

principalmente attraverso investimenti e sovvenzioni più mirate. Nell'industria siderurgica, ad esempio, la Germania ha investito pesantemente nella modernizzazione e nell'espansione delle strutture di produzione dell'acciaio. Questo era, naturalmente, anche legato all'impulso iniziale alla cooperazione postbellica europea, ossia la creazione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio nel 1952 (vedi Sezione 4.2 sotto). Nel complesso, il quadro dell'economia sociale di mercato di Ludwig Erhard mirava a combinare principi di libero mercato con misure di welfare sociale e politiche tecnologiche mirate.

È cruciale sottolineare che, da un punto di vista contemporaneo, ci sono state diverse ragioni, sia economiche che sociali, per cui l'attenzione dell'ordoliberalismo sulla legge sulla concorrenza aveva senso nella Germania del dopoguerra. In primo luogo, la devastazione causata dalla guerra aveva lasciato la Germania con un'economia gravemente danneggiata, e c'era un pressante bisogno di ricostruire e modernizzare l'infrastruttura e le industrie del paese. Gli ordoliberali riconoscevano che un approccio orientato al mercato era il modo più efficiente per allocare risorse e promuovere la crescita economica. In modo più significativo, credevano che strutture di mercato più competitive avrebbero contribuito a prevenire il riemergere di monopoli e altre distorsioni di mercato che avevano contribuito all'ascesa del nazismo ed alla devastazione della guerra. In questo modo, la dispersione del potere economico avrebbe beneficiato anche il sistema politico di una società e avrebbe favorito l'armonia sociale. In certo modo, questa strategia di *Ordnungspolitik* ha funzionato bene: dopo gli orrori della Seconda Guerra Mondiale e del periodo iniziale di riforma, una competizione relativamente vivace, insieme a straordinari incentivi agli investimenti, è stata la base della crescita economica e della prosperità.

Tuttavia, la scuola ordoliberale, ed il mondo stesso, non è statico e ha subito cambiamenti significativi. Gradualmente, l'importanza della difesa della concorrenza nell'economia tedesca ha iniziato a declinare a causa dell'aumento della concentrazione, della monopolizzazione e degli accordi di mercato, tra le altre cose. L'indebolimento della concorrenza e la riduzione delle opportunità di investimento redditizio hanno portato ad una riduzione della crescita economica ed a un aumento del tasso di inflazione.⁴⁹ Alla fine, la mentalità unica rivolta alla ricostruzione è scemata e le contraddizioni e le disuguaglianze nella società della Germania Ovest sono diventate sempre più evidenti. In particolare, l'esperienza della crisi economica del 1966/67 ha svolto un ruolo significativo nell'influenzare gli approcci intellettuali alla crescita ed all'innovazione. Questa crisi ha smentito significativamente la politica di *Ordnungspolitik* apertamente liberale nella consapevolezza pubblica, specialmente la convinzione diffusa nello sviluppo economico continuo, stabile e privo di crisi. La riduzione dell'orario di lavoro, i licenziamenti e la disoccupazione hanno portato a una mobilitazione della forza lavoro. Anche tra gli imprenditori, a causa della diminuzione delle opportunità di profitto e dei tassi di investimento e crescita, si è notato un cambiamento di opinione. Sempre più si è manifestata una richiesta di intervento statale nel senso keynesiano, ossia la stabilizzazione dei profitti attraverso ordini statali aggiuntivi. In questo contesto, l'approccio del "controllo globale" basato sulle idee keynesiane e propagato dal ministro socialdemocratico per l'economia, Karl Schiller,

⁴⁹ This paragraph is based on: Nutzinger, H.G. (1975). Vom Wirtschaftswunder zur Globalsteuerung. In: R. Picht (ed.): Deutschlandstudien II, Bonn: DAAD, 129–171.

è stato relativamente efficace nel superare la crisi del 1966/67.⁵⁰ Tuttavia, i problemi di questa politica economica orientata al keynesianesimo sono diventati evidenti poco dopo.

Durante gli anni '70 e '80, sia il pensiero economico tedesco che quello francese subirono significativi cambiamenti a causa delle trasformazioni nel panorama economico globale. Le crisi petrolifere degli anni '70, la conseguente "stagflazione" e la crescente competizione globale sfidarono i loro approcci precedenti al progresso tecnologico. Nel pensiero economico tedesco, si verificò uno spostamento corrispondente più lontano dal tradizionale focus ordoliberal sulle strutture di mercato e verso un nuovo approccio che enfatizzava la competizione aperta e non regolamentata come strumento di scoperta.⁵¹ Abbracciando l'idea hayekiana che il problema della conoscenza dispersa sia meglio risolto utilizzando il meccanismo dei prezzi come statistica riassuntiva, gli ordoliberali divennero, nel tempo, più scettici sulla capacità dei regolatori di prendere decisioni informate sul numero appropriato di imprese concorrenti, definizioni di mercato concrete o soglie quantitative per il controllo delle fusioni. Allo stesso modo, sostenevano che i funzionari governativi non avrebbero avuto probabilmente informazioni o competenze necessarie per sostenere determinate industrie o settori attraverso politiche industriali e che tentativi in tal senso avrebbero portato a inefficienze e distorsioni nell'economia. Secondo questo paradigma hayekiano, ogni ordine pianificato alla fine scivola nella disfunzionalità.⁵² Nel complesso, il pensiero economico tedesco e la formulazione delle politiche, hanno quindi vissuto uno spostamento verso politiche economiche più liberali durante questo periodo. L'enfasi sull'intervento dello Stato diminuì e cresceva la convinzione dell'importanza delle forze di mercato e della competizione per guidare il progresso tecnologico e l'innovazione. In un certo senso, questo fu un fenomeno globale nel "mondo libero", che seguì la fine degli accordi di *Bretton Woods*, cioè l'inizio della liberalizzazione del conto capitale e della finanziarizzazione. Allo stesso modo, la Francia iniziò ad aprire la sua economia e a promuovere politiche orientate al mercato, ma in modo più contenuto. Significativamente, il "*Commissariatau Plan*" francese fu utilizzato fino alla metà degli anni '80. Decisioni gravemente impattanti sul benessere, come il sovvenzionamento di settori in declino, incluso l'industria siderurgica, portarono però poi al suo quasi-abbandono. La fine della pianificazione fu ufficiale nel 1993. Tuttavia, lo Stato continuò a svolgere un ruolo importante nel sostenere industrie strategiche e la ricerca tecnologica.

Ancora una volta, vi erano diverse ragioni per cui questo cambiamento concettuale e di politica aveva senso in quel momento. Con la globalizzazione in aumento, economie sempre più aperte e l'avanzamento dell'integrazione europea, la complessità dei mercati moderni significava che diventava meno importante aumentare artificialmente la concorrenza all'interno degli Stati nazionali, non ultimo perché diventava più difficile prevedere le conseguenze non intenzionali delle azioni regolamentari. In questo contesto, gli studiosi ordoliberali sostenevano un approccio che riconosceva le limitazioni della conoscenza dei decisori politici e sottolineava l'importanza di consentire alle forze di mercato mondiali di operare. Inoltre, negli anni '70 e '80 cresceva la convinzione che la regolamentazione fosse diventata eccessivamente onerosa e che la deregolamentazione potesse

⁵⁰ For an overview, see: Hochstätter, M. (2006), [Karl Schiller - eine wirtschaftspolitische Biografie \(d-nb.info\)](#), Hannover: Gottfried Wilhelm Leibniz Universität, PhD thesis.

⁵¹ Küsters, A. (2023). 'Ordering ORDO: Capturing the Freiburg School's Post-War Development through a Text Mining Analysis of Its Yearbook (1948–2014)', *Economic History Yearbook* 64(1), 55–109.

⁵² Aß, S.-M. (2023), 'Individualismus ohne Individuen', *Jacobin* (blog), 19 April 2023, <https://jacobin.de/artikel/individualismus-ohne-individuen-friedrich-von-hayek-ludwig-von-mises-neoliberalismus-thatcherismus-thatcher/>.

portare a una maggiore efficienza e innovazione. Infine, la privatizzazione delle imprese statali fu vista come un modo per introdurre la concorrenza nei settori precedentemente monopolistici, il che avrebbe potuto portare a prezzi più bassi ed a un miglior servizio per i consumatori. Ad esempio, alla fine degli anni '80 e negli anni '90, il governo tedesco iniziò a deregolamentare l'industria delle telecomunicazioni, consentendo alle imprese private di entrare nel mercato e competere con la *Deutsche Bundespost* di proprietà dello Stato.⁵³ Empiricamente, questa mossa portò a prezzi più bassi, maggiore innovazione e all'introduzione di nuove tecnologie e servizi.⁵⁴

Negli anni 2010, il pensiero economico tedesco e francese continuò a evolversi in risposta alla globalizzazione, alla digitalizzazione e alle sfide poste dalle economie emergenti. La Germania rafforzò la sua posizione come leader nell'innovazione tecnologica e nella produzione industriale. Il governo e il settore privato collaborarono strettamente per investire in ricerca e sviluppo, in particolare nelle aree delle energie rinnovabili, della produzione avanzata e delle tecnologie digitali. Nel frattempo, la Francia adottò politiche per incoraggiare l'imprenditorialità e sostenere le start-up, promuovendo l'innovazione in settori chiave come la biotecnologia, l'aerospaziale e l'informatica. Nel complesso, il pensiero economico tedesco e francese riguardo al progresso tecnologico si è evoluto nel corso degli anni del dopoguerra, passando da una ricostruzione guidata dallo Stato a approcci più orientati al mercato e basati sull'innovazione. L'enfasi sull'adattamento delle tecnologie esistenti nei primi anni del dopoguerra ha ceduto il passo a una focalizzazione sulla ricerca e sviluppo, promuovendo l'innovazione di origine interna e tecnologie sostenibili negli anni successivi. Tuttavia, gli anni passati indicano la necessità di una massiccia politica di trasformazione, sollevando conseguentemente la questione se questo processo debba essere invertito nuovamente, almeno in una certa misura.

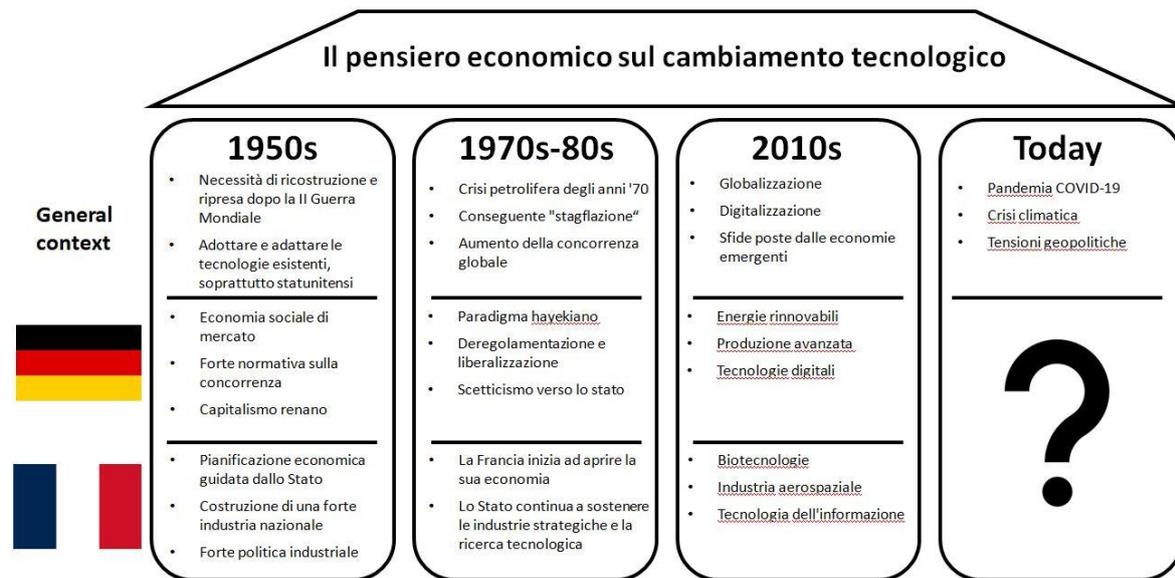
Negli ultimi anni, il contesto economico e sociale è cambiato nuovamente in modo significativo a causa di molteplici crisi, compresa la pandemia, la crisi climatica e le crescenti tensioni geopolitiche. Poiché queste crisi mettono in luce sfide nuove e interconnesse che non sono completamente previste dai due approcci precedenti alla legge sulla concorrenza ed alla politica industriale, abbiamo bisogno di un altro cambiamento concettuale che rifletta questo contesto di policrisi (vedi Figura 1). Come ha recentemente osservato lo scienziato politico Henry Farrell in merito al successo del paradigma hayekiano: "Decenni di assunzioni secondo cui gli attori governativi non sanno abbastanza per intervenire nel mercato hanno creato una profezia che si auto avvera, in cui gli attori governativi in realtà non sanno, perché non hanno mai fatto politiche industriali, non sono mai stati formati a fare politiche industriali e mancano anche delle istituzioni e delle informazioni appropriate per farlo bene, anche se ne conoscessero astrattamente il modo".⁵⁵ Questo nuovo problema di conoscenza non solo aumenta la probabilità di condurre politiche industriali subottimali, ma solleva anche lo spettro di potenti gruppi industriali che influenzano la politica europea in modo sproporzionato, poiché i regolatori faticano a ottenere le conoscenze e i dati necessari su sovvenzioni adeguate in brevi periodi di tempo.

⁵³ Brandt, T., Drews, K., and Schulten, T. (2007), Liberalisierung des deutschen Postsektors – Auswirkungen auf Beschäftigung und Tarifpolitik, WSI Mitteilungen 5/2007 (boeckler.de).

⁵⁴ Deutsche Bundesbank (2000). [Preiswirkungen der Deregulierung und Privatisierung auf den Gütermärkten - Dezember 2000 \(bundesbank.de\)](http://www.bundesbank.de).

⁵⁵ Farrell, H. (2023). 'Industrial Policy and the New Knowledge Problem', Crooked Timber (blog), 13 April 2023, <https://crookedtimber.org/2023/04/13/industrial-policy-and-the-new-knowledge-problem/>.

Fig. 1: Tre fasi nell'affrontare il progresso tecnologico nella politica economica del dopoguerra



Fonte: Illustrazione propria.

Qualche ispirazione concettuale potrebbe venire proprio dall'ordoliberalismo (*Ordnungspolitik*), che ha sempre considerato la regolamentazione come necessaria per prevenire i fallimenti del mercato, ma ha anche riconosciuto il pericolo delle distorsioni alle regole da parte degli interessi particolari. Allo stesso tempo, lo stato attuale di confusione riguardo al miglior approccio europeo per una politica di trasformazione rende chiaro che mancano ricerca e concetti che possano aiutare i responsabili delle politiche a ottenere *insights* più precisi su come mantenere strutture competitive e capacità innovative in mercati molto specifici, proteggendoli almeno in parte dalla perfetta tempesta di molteplici crisi. Oltre alla classica politica industriale, dei "laboratori regolamentari" potrebbero svolgere un ruolo importante, offrendo spazio per esperimenti limitati nel tempo, nello spazio o negli argomenti con regole modificate.⁵⁶ **In breve, abbiamo bisogno di un dialogo tra l'ordoliberalismo tedesco e la politica industriale francese per aggiornare la nostra comprensione della concorrenza alle sfide della policrisi. Ciò richiede soprattutto lo sviluppo di concetti comuni e un vocabolario condiviso, poiché qualsiasi programma europeo di trasformazione efficace può funzionare solo se si basa su un linguaggio comune.** Prima di delineare alcune proposte per la strada da seguire in termini di mix di politiche concrete e principi guida che dovrebbero essere adottati dai responsabili delle politiche europee per riuscire in questa trasformazione, dobbiamo però anche considerare l'ambito giuridico e le sfide per la conduzione della politica industriale nel contesto dell'UE.

4.2 Ambito giuridico e sfide per una politica industriale dell'UE

Il primo trattato di integrazione europea, il Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio del 1951, **comportava chiaramente obiettivi di politica industriale.**⁵⁷ Sebbene fossero perseguite anche altre finalità⁵⁸, **alla Comunità del carbone e dell'acciaio (CECA) furono conferiti**

⁵⁶ Andritzky, J and Hesse, N. (2023), Gastbeitrag „Experimentierrepublik Deutschland“, *Wirtschaftliche Freiheit*, 1 May 2023.

⁵⁷ Classen, in: von der Groeben / Schwarze / Hatje, Art. 173 AEUV, para. 11.

⁵⁸ Si veda Bundeszentrale für politische Bildung (2021), [Vor 70 Jahren: EGKS-Vertrag](#): "Il carbone e l'acciaio erano i settori economici centrali delle economie industrializzate dell'epoca. Una guerra senza queste due industrie era considerata

poteri per dirigere gli investimenti con l'obiettivo di espansione ordinata della produzione e modernizzazione della produzione di carbone e di acciaio.⁵⁹

Parallelamente, il Trattato di Roma del 1957 creò la Comunità Economica Europea (CEE).⁶⁰ Il Trattato CEE non settoriale, in principio, non conteneva competenze con uno specifico contesto di politica industriale.⁶¹ **L'attenzione era rivolta all'apertura dei mercati nazionali** con l'obiettivo di creare un mercato comune, **il mercato interno**⁶², con barriere fisiche, tecniche, fiscali e valutarie eliminate gradualmente nel corso del tempo.⁶³ Il mercato interno con le libertà fondamentali divenne – e rimane – il pilastro centrale e un principio cardine dell'UE.⁶⁴ Per **proteggere la concorrenza sul mercato interno, furono introdotte, in quel periodo, le regole sugli aiuti di Stato nel diritto primario dell'UE.**⁶⁵ Il controllo europeo sugli aiuti di Stato costituisce storicamente e globalmente un *unicum*, poiché non ha modelli né equivalenti a livello nazionale. Accanto al diritto antitrust, la supervisione europea degli aiuti di Stato è il secondo pilastro in un sistema di regole che protegge la concorrenza all'interno del mercato interno da distorsioni.⁶⁶

Il punto di partenza per una politica industriale europea può essere visto nel cosiddetto “Memorandum Colonna” della Commissione al Consiglio nel 1970, secondo il quale una **politica di sviluppo industriale era indispensabile per l'unificazione economica dell'Europa.**⁶⁷ Tuttavia, questi sviluppi non hanno avuto inizialmente dei riflessi nel diritto primario europeo, poiché il Trattato CEE non forniva una base giuridica esplicita per una politica industriale comunitaria.⁶⁸

Il Trattato di Maastricht del 1992 ha inserito il predecessore dell'attuale **Art. 173 del TFUE**. Il Trattato di Lisbona del 2007 ha chiarito che le misure basate su di esso devono, tuttavia, essere adottate con esclusione di qualsiasi armonizzazione delle leggi degli Stati membri.⁶⁹ Pertanto, **la politica industriale è assegnata alla forma più "debole" di competenza dell'UE**, poiché la responsabilità primaria rimane agli Stati membri ed un'armonizzazione delle leggi degli Stati membri non è possibile.⁷⁰

Quasi per una naturale pianificazione, **nasce quindi una rilevante tensione tra misure di sostegno speciali per l'industria ed il principio fondamentale del mercato interno relativo alle non distorsioni della concorrenza.**⁷¹ Un altro problema delle politiche industriali è la **questione delle risorse**, poiché i

impensabile. Robert Schuman dichiarò, in relazione alla propria dichiarazione, di voler comunitarizzare il carbone e l'acciaio in modo che "qualsiasi guerra tra Francia e Germania sarebbe stata non solo impensabile ma materialmente impossibile".

⁵⁹ Classen, in: von der Groeben / Schwarze / Hatje, Art. 173 AEUV, para. 11.

⁶⁰ In short: the decisive predecessor of the European Community (EC) and subsequently the European Union (EU).

⁶¹ Classen, in: von der Groeben / Schwarze / Hatje, Art. 173 AEUV, para. 13.

⁶² Classen, in: von der Groeben / Schwarze / Hatje, Art. 173 AEUV, para. 13.

⁶³ Piepenschneider, in: Bergmann, Handlexikon der Europäischen Union, 6th ed. 2022, Binnenmarkt.

⁶⁴ Art. 3 TEU and Art. 26 TFEU et seq.; see altogether Ruffert, in: Calliess/Ruffert, Art. 3 EUV, para. 22.

⁶⁵ Art. 92 et seq. EEC Treaty (1957); see altogether Götz, in: Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, April 2023, H. III. Staatliche Beihilfen, para. 1

⁶⁶ Piepenschneider, in: Bergmann, Handlexikon der Europäischen Union, 6th ed. 2022, Binnenmarkt.

⁶⁷ Ruffert, in: Calliess/Ruffert, Art. 173 AEUV, para. 2. See there for further developments between 1970 and 1993.

⁶⁸ Ruffert, in: Calliess/Ruffert, Art. 173 AEUV, para. 3.

⁶⁹ Ruffert, in: Calliess/Ruffert, Art. 173 AEUV, para. 3.

⁷⁰ Lurger, in: Streinz, Art. 173 AEUV, para. 1.

⁷¹ Lurger, in: Streinz, Art. 173 AEUV, para. 2.

fondi adeguati devono essere raccolti dal bilancio generale. **La politica industriale è quindi strettamente collegata anche agli sforzi per contenere l'indebitamento dei bilanci pubblici.**⁷²

La competenza in materia di politica industriale dell'Art. 173 del TFUE consente il coordinamento delle politiche industriali nazionali, in particolare attraverso il *benchmarking* e lo scambio delle migliori pratiche.⁷³ **Come azione di sostegno, la disposizione consente anche, oltre alle proposte da parte della Commissione, compresa la fornitura di risorse finanziarie, in principio anche l'assegnazione di aiuti, che però non devono portare a distorsioni della concorrenza e devono conformarsi alla normativa dell'UE sugli aiuti di Stato.**⁷⁴ La creazione dell'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (EIT) con sede a Budapest si basava anch'essa su un predecessore dell'Art. 173 del TFUE.⁷⁵ In sostanza, sebbene formalmente si tratta di una competenza dell'UE "debole", **la possibilità di guidare il processo di coordinamento non dovrebbe comunque venire sottovalutata.**⁷⁶

Tuttavia, non è tanto l'ancoraggio nei trattati, quanto lo sviluppo politico effettivo che plasma la discussione sulla politica industriale dell'UE.⁷⁷ **Il suo sviluppo è essenzialmente indipendente dalla competenza in materia di politica industriale dell'UE e prende forma praticamente sotto forma del metodo aperto di coordinamento.**⁷⁸ Il diritto primario europeo, quindi, non ostacola lo sviluppo di concetti comuni e un vocabolario condiviso per costruire un efficace programma europeo di trasformazione.

Questa ampia portata in favore della coordinazione e la cooperazione trova il suo limite, soprattutto, nelle libertà fondamentali e nei diritti economici fondamentali. Oltre a ciò - e soprattutto per quanto riguarda la sua connessione con la concorrenza ed i bilanci pubblici, - è e resta importante avere parametri per interventi di politica industriale "efficaci" ed "efficienti", quindi "corretti". In altre parole, è necessario trovare un equilibrio tra garantire la concorrenza – sia ora che in futuro – e una politica industriale efficace a sostegno di un programma europeo di trasformazione. Nella seguente ed ultima sezione, cerchiamo di estrapolare diversi principi che potrebbero guidare i responsabili delle politiche europee intenzionati ad implementare un tale programma di trasformazione globale nei prossimi anni.⁷⁹

4.3 Opportunità di sintesi: principi per una politica di trasformazione di alta qualità

Nella corrente policrisi, il perseguimento della crescita sostenibile e della digitalizzazione che aumenta il benessere sono diventate preoccupazioni pressanti per l'Europa (vedi Sezione 2). Per garantire la prosperità dell'Europa in un'età futura digitale e neutrale dal punto di vista climatico, è però necessaria una ristrutturazione fondamentale nella maggior parte dei settori dell'economia. In termini macroeconomici, ciò richiede la sostituzione di parti significative del capitale fisso, nonché sforzi intensi nell'aggiornamento e nel riqualificare la forza lavoro europea. Dal punto di vista dei

⁷² Ruffert, in: Calliess/Ruffert, Art. 173 AEUV, para. 14.

⁷³ Ruffert, in: Calliess/Ruffert, Art. 173 AEUV, para. 25.

⁷⁴ Lurger, in: Streinz, Art. 173 AEUV, para. 31; Gundel, in: Grabitz / Hilf / Nettesheim, Art. 173 AEUV, para. 21.

⁷⁵ Lurger, in: Streinz, Art. 173 AEUV, para. 31.

⁷⁶ Ruffert, in: Calliess/Ruffert, Art. 173 AEUV, para. 25.

⁷⁷ Ruffert, in: Calliess/Ruffert, Art. 173 AEUV, para. 7 et seq.

⁷⁸ Una forma di policy-making intergovernativo che non si traduce in misure legislative vincolanti per l'UE e non richiede ai paesi dell'UE di introdurre o modificare le loro leggi; si veda <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/glossary/open-method-of-coordination.htm> See Ruffert, in: Calliess/Ruffert, Art. 173 AEUV, para. 8.

⁷⁹ Ruffert, in: Calliess/Ruffert, Art. 173 AEUV, para. 8.

responsabili delle politiche, la parte più critica in questo impegno è lo stabilire un delicato equilibrio tra il controllo diretto delle istituzioni ed amministrazioni pubbliche, ad esempio sotto forma di norme regolatori (e/o divieti) e politiche che preservano il ruolo delle forze competitive del mercato.

All'interno di questo ampio spettro tra controllo pubblico centralizzato e dominio dei mercati liberi, la politica industriale e l'*Ordnungspolitik* occupano tradizionalmente posizioni diverse. La politica industriale non vede il compito dello stato nell'esercitare un controllo diretto delle risorse produttive, come previsto dall'immagine ideale dello Stato "ingegnere" responsabile della pianificazione. Tuttavia, la politica industriale considera come una sua responsabilità quella di indirizzare la direzione del cambiamento strutturale nell'economia attraverso incentivi finanziari mirati alle imprese (sovvenzioni, detrazioni fiscali, prestiti pubblici), investimenti infrastrutturali o altre forme di supporto orientate alla capacità, simile a un "giardinere" che lascia crescere le piante da sole, ma a volte deve potare o fornire fertilizzante. Invece, l'*Ordnungspolitik* classica vede piuttosto lo Stato in un ruolo di "arbitro". Non è fondamentalmente contrario agli incentivi politici per le imprese, come nel caso dello Stato "guardiano notturno" dei neoliberali del *laissez-faire*. Tuttavia, la condizione per l'intervento risulta una chiara identificazione di un fallimento di mercato e prevede un limite degli incentivi parametrato alla misura necessaria per rimediare a questo fallimento. Quindi, una differenza chiave non sta nel *pool* di strumenti regolatori, ma nelle aspirazioni che sottendono il loro utilizzo. Nel caso della politica industriale tradizionale, la strategia potrebbe essere caratterizzata come "confidente-creativa", nel caso dell'*Ordnungspolitik* come "cauta-conservativa". Sulla base dell'argomento di Rodrik (vedi Sezione 3.2), la nuova politica industriale potrebbe essere descritta in questo modo come "cooperativa-creativa". Nel senso delle metafore descritte sopra, si potrebbe anche dire che l'Europa ha bisogno di trovare un equilibrio tra "arbitrato" e "giardinaggio".

Nel dibattito odierno, l'*Ordnungspolitik* tedesca e la politica industriale francese sono spesso descritte - come abbiamo visto - come due approcci politici fondamentalmente opposti verso la trasformazione, e la maggior parte della letteratura esaminata simpatizza con un approccio o con l'altro (Sezione 4). In altre parole: sembra che si possa avere solo uno o l'altro. La nostra discussione finora indica invece che questo è, in un certo modo, una percezione distorta. In ogni paese, la domanda praticamente rilevante da risolvere è se ci si può aspettare che gli attori statali apportino un contributo proattivo significativo alla modellazione del cambiamento strutturale nel dato di un insieme di sfide. È ovvio che a tale domanda non sia possibile rispondere semplicemente con un "sì" o "no" categorico.

A questo scopo, **devono essere verificate quattro condizioni essenziali** che si basano l'una sull'altra. La ricerca nel campo della nuova politica industriale (vedi Sezione 2.3) ci indirizza alla prima condizione: lo Stato deve possedere le informazioni dettagliate necessarie su tecnologie e strutture di mercato. La misura in cui ciò è valido dipende in modo cruciale dall'esistenza di canali di comunicazione con gli stakeholder privati. La seconda condizione è che le condizioni quadro esterne forniscano, in generale, uno spazio positivo per qualsiasi azione. Un fattore principale qui è la pressione competitiva sui mercati globali, ma nel contesto dell'UE anche il ruolo del diritto europeo (ad esempio, le regole sugli aiuti di Stato). La terza condizione è che i rischi collettivi (ad esempio, per i bilanci nazionali) associati ad un'iniziativa politica siano considerati accettabili/gestibili sulla base di una valutazione del rischio scientificamente fondata. Se le prime tre condizioni sono soddisfatte, c'è la prospettiva di un intervento politico ottimale dal punto di vista del benessere nel quadro delle

restrizioni date. Tuttavia, rimane una quarta condizione da soddisfare: i responsabili delle politiche devono avere incentivi sufficienti per scegliere effettivamente questa misura ottimale dal punto di vista del benessere tra l'insieme di alternative possibili.

Le misure che soddisfano questi requisiti possono giustamente essere chiamate politiche di trasformazione di alta qualità, indipendentemente dal punto di vista ideologico individuale sul ruolo economico dello Stato. Pertanto, la semplice dicotomia tra *Ordnungspolitik* e politica industriale sembra insufficiente in questi tempi di cambiamenti drammatici, di crescita esponenziale nel panorama economico e di geopolitica globale che comportano forti sfide esterne ed interne per l'UE (Sezione 2). Abbiamo bisogno di un approccio più approfondito per trovare il mix di politiche richiesto in questo nuovo mondo, andando oltre vecchie fratture nel pensiero economico europeo. Per fare ciò, possiamo fare affidamento su alcuni degli spunti di natura ordoliberali presentati all'inizio di questa sezione (Sezione 4.1). In particolare, sottolineiamo il seguente principio ordoliberal: "Che lo Stato agisca poco o molto, questa domanda è fuori luogo. Non è un problema quantitativo, ma qualitativo", ha sottolineato Walter Eucken, uno dei fondatori della Scuola di Friburgo, alla fine della sua ultima conferenza tenuta a Londra, poco prima che morisse inaspettatamente lì.⁸⁰ Questo principio può acquisire una rinnovata rilevanza in un dibattito politico che in Europa troppo spesso contrappone *Ordnungspolitik* e politica industriale in modo binario e ideologico, non lasciando spazio a sfumature di grigio ed innovazioni concettuali.

Fig. 2: Quattro stili di conduzione della politica di trasformazione



Fonte: Illustrazione propria. Nota: I quadrati indicano il rispettivo stile per la politica di trasformazione; i cerchi blu riflettono la comprensione implicita dello Stato e l'approccio progettuale degli attori attuativi.

Se applichiamo l'osservazione di Eucken alla consueta scala tra *Ordnungspolitik* e politica industriale, otteniamo una matrice contenente quattro diversi approcci, o stili, alla conduzione della politica

⁸⁰ Oswald, W. (2001). Die falschen Freunde der offenen Gesellschaft, Münster, p. 117.

economica di trasformazione (vedi Figura 2). Un asse rappresenta l'ambizione e l'autopercezione degli attori pubblici dietro la politica economica, in linea con le autocomprensioni degli attori statali discusse in precedenza, con un ruolo da "guardiano notturno" *laissez-faire* e un ruolo più passivo da "arbitro", come previsto nella classica *Ordnungspolitik*, da un'estremità dello spettro e lo stato di intervento nella pianificazione ("ingegnere") e l'utente strategico della politica industriale ("giardiniere") dall'altra. L'altro asse descrive la qualità degli strumenti di politica nell'ottica della citazione di Eucken sopra riportata, approssimando l'efficacia e la natura degli strumenti che variano da interventi di bassa qualità e casuale ad un estremo ad interventi di alta qualità, ben progettati, all'altro estremo. A volte, questi interventi di alta qualità sono necessari per garantire le prospettive a lungo termine dell'economia, il che significa che il loro orizzonte temporale (breve termine vs lungo termine) è un criterio per riconoscerli.⁸¹ Inoltre, una solida *Ordnungspolitik*, in particolare il criterio di regolamentazione basata su normative, richiede che questi interventi siano il più possibile neutri rispetto agli effetti di allocazione risultanti. In altre parole, lo Stato dovrebbe evitare di "scegliere i vincitori" e invece utilizzare incentivi, ad esempio dal sistema fiscale, per sostenere un'ampia gamma di settori coinvolti nella trasformazione digitale e verde. Tuttavia, questo viene spesso contraddetto dal desiderio simultaneo di un intervento "su misura" e quindi determinato da una specifica esternalità (ad esempio, il risarcimento mirato della popolazione colpita dai danni ambientali locali). In sintesi, noi utilizziamo il concetto di alta qualità di Eucken per i criteri di lungo termine e portata più generale, definendo gli strumenti di bassa qualità attraverso la loro breve prospettiva e la non neutralità.

Le opzioni politiche risultanti in questa matrice possono essere interpretate come segue.

- **Iper-liberismo (Stato come "guardiano notturno"):** Nella cella in alto a sinistra, c'è un controllo minimo del governo (*Ordnungspolitik*) nell'economia e gli strumenti di politica sono di bassa qualità ed efficacia. Questo approccio è generalmente associato a politiche economiche *laissez-faire* (o neoliberali), in cui il ruolo del governo è limitato, e i pochi interventi di mercato che avvengono mancano di direzione e coerenza. Il risultato potrebbe essere inefficienze, fallimenti di mercato ed una mancanza di supporto per la competitività a lungo termine. Sebbene questo tipo di politica eviti sia di gravare le aziende con regolamentazioni molto dettagliate che di soffocare le attività private, potrebbe non essere sufficiente in tempi di forti pressioni esterne ed interne per il cambiamento, a causa della presenza paralizzante di disincentivi come le esternalità di coordinamento ed informazione (vedi Sezione 3.2).
- **Stabilire le regole del gioco (Stato come "arbitro"):** Il quadrante in basso a sinistra rappresenta un ruolo limitato dello Stato (*Ordnungspolitik*) nell'economia, ma gli strumenti di politica implementati sono di alta qualità e ben ponderati, come garantire un appropriato ordine legale ed attuare forti leggi sulla concorrenza. Con un ridotto protagonismo governativo, questi strumenti, se ben progettati, possono affrontare i fallimenti di mercato, sostenere l'infrastruttura necessaria e favorire la competitività di lungo termine, specialmente in periodi piuttosto statici senza rotture strutturali o cambiamenti fondamentali nell'economia o nel contesto politico.

⁸¹ Küsters, A. and Andritzky, J. (2023). Die ZF.2050 Zukunft-Analyse: Wie zukunftsorientiert ist der Bundestag? (cepStudie), <https://www.cep.eu/eu-themen/details/cep/die-zf2050-zukunft-analyse-wie-zukunftsorientiert-ist-der-bundestag-cepstudie.html>.

- **"Scegliere i vincitori" (Stato come "ingegnere"):** Qui, nella cella in alto a destra, l'attenzione è rivolta alla pianificazione ed alla scelta dei "vincitori economici", indicando un maggiore coinvolgimento dello Stato nell'economia. Tuttavia, gli interventi politici implementati sono di bassa qualità e possono soffrire della mancanza di informazioni, dal successo nella ricerca di affitti adeguati da parte delle industrie, dalla mancanza di previsioni strategiche o da una visione a breve termine. Un esempio classico sarebbe rappresentato da sovvenzioni incondizionate fornite a un settore colpito da un cambiamento strutturale al fine di salvare posti di lavoro, tipicamente prima di un'elezione. Questo approccio può portare a distorsioni di mercato ed a una possibile cattiva allocazione delle risorse rispetto ai vantaggi comparativi a lungo termine: in breve, risulta insufficiente per affrontare la trasformazione attuale.
- **Politica di trasformazione (Stato come "giardiniere"):** Infine, il quadrante in basso a destra rappresenta un coinvolgimento significativo dello Stato nell'economia attraverso la politica industriale, ma gli interventi di politica sono di alta qualità, affrontano le leve strutturali di base dell'economia attraverso azioni ampie di tipo più generale e si concentrano sulla creazione di competitività a lungo termine. Questo è ciò che chiamiamo in questo articolo politica di trasformazione di alta qualità. In questo caso, lo Stato mira a creare un ambiente favorevole affinché le imprese prosperino, investano in infrastrutture, promuovano l'innovazione e forniscono un sostegno mirato alle industrie strategicamente più importanti. In modo più specifico, questo stile di politica della trasformazione descrive misure mirate e ben progettate per promuovere lo sviluppo e la crescita di quelle industrie digitali e verdi che mostrano una prospettiva credibile di competitività a lungo termine. Ciò include, ad esempio, incentivi fiscali, investimenti governativi in ricerca e sviluppo, sovvenzioni per la costruzione di capacità e formazione, accesso al credito agevolato e, soprattutto, investimenti nella formazione delle competenze e nella cooperazione tra industria ed università. Nel complesso, utilizzando tali misure in modo limitato e circoscritto, si può sostenere una crescita economica sostenibile, una maggiore competitività e prosperità a lungo termine, allineandosi infine con l'obiettivo a lungo termine della *Ordnungspolitik*.

La domanda chiave diventa quindi come i decisori politici possano valutare se una proposta specifica per condurre questa nuova politica di trasformazione, ad esempio sovvenzionare la costruzione di un particolare impianto di semiconduttori, rientri effettivamente nel quadrante "Politica industriale, interventi di alta qualità" e possa quindi essere utilizzata dallo Stato nella sua funzione di "giardiniere".

Chiudiamo quindi questa analisi delineando cinque principi chiave per valutare la dimensione "qualitativa" degli interventi di politica industriale basata sulla regolamentazione economica, come l'*Ordnungspolitik*, che si traduce in una politica di trasformazione efficiente (vedi Figura 3). Questi principi garantiscono collettivamente che le politiche siano robuste, sostenibili ed efficienti nell'uso delle risorse, allineandosi bene con i principi sia dell'*Ordnungspolitik* che della nuova politica industriale. Ovviamente, ciascuno di questi principi può essere riadattato per indicatori più specifici per garantire una valutazione completa della qualità degli strumenti di politica. E ovviamente, la progettazione delle effettive misure di politica industriale in Europa deve considerare le opportunità e i vincoli specifici, compresi i vincoli giuridici, presentati dalle esigenze settoriali e dai contesti nazionali e persino locali degli Stati membri.

1. **Coerenza vincolata a regole:** La misura di politica scelta deve attenersi rigorosamente ad un insieme predefinito di regole e linee guida che ne garantiscano la coerenza. In linea con la letteratura sull'economia politica sostenuta dagli ordoliberali (in particolare la *Public Choice*), queste regole dovrebbero essere chiare, oggettive e non facilmente manipolabili per guadagni a breve termine o scopi politici. Per valutare questo criterio, devono esistere quadri regolamentari chiari e scientificamente ben fondati che guidino la selezione degli strumenti da sostenere, ad esempio attraverso un elenco di aree di *focus* normativo stabilite sulla base di criteri trasparenti ed oggettivi. Tali elenchi sono stati proposti di recente dalla Commissione per i materiali critici, come le terre rare o tecnologie strategiche quali i semiconduttori. Una forma indiretta di evidenza a favore della coerenza vincolata alle regole nella conduzione della politica di trasformazione, sarebbe una stabilità a medio termine della politica scelta in assenza di shock esterni, indicando resistenza alle manipolazioni. Allo stesso tempo, all'interno di questi sistemi basati su regole, le politiche dovrebbero essere aggiornate sulla base di processi di monitoraggio istituzionalizzati (ad esempio, l'aggiornamento regolare di un elenco di tecnologie critiche basato su rapporti relativi al progresso tecnologico).
2. **“Longtermismo” basato sul mercato:** Gli strumenti di politica proposti dovrebbero essere progettati con una visione a lungo termine relativa a una futura articolazione del lavoro, creando una forma di cambiamento strutturale che beneficia della competitività globale a lungo termine. Per avere successo, la Commissione deve formulare la sua visione per il futuro a lungo termine anziché rispondere semplicemente alle crisi.⁸² Articolare chiaramente una visione con un forte concetto ben definito di futura specializzazione come proprio nucleo, lasciando aperta la sperimentazione e la scoperta in stile hayekiano, è il modo migliore per andare avanti, poiché "troppo controllo microgestionale con un elenco di condizioni può soffocare l'innovazione".⁸³ Su questa base, è possibile condurre una pianificazione attraverso scenari ed una valutazione empirica regolare per apportare gli aggiustamenti necessari che garantiscono la continuità di rilevanza ed efficacia. Inoltre, come sottolineato dalla recente ricerca sulle nuove politiche industriali (vedi Sezione 3.2), lo scambio continuo di informazioni con gli attori dell'industria è fondamentale per la formulazione strategica delle politiche. In questo scambio, i responsabili delle politiche devono mantenere un equilibrio tra coinvolgimento e distanza, evitando la creazione di canali per attività di ricerca di rendite. Per corrispondere alla visione di modelli di business autosufficienti, tutte le misure di supporto alle industrie devono avere natura transitoria e limiti temporali definiti preventivamente. Per mitigare il problema della debolezza temporale degli impegni politici, il quadro istituzionale deve garantire massima trasparenza e responsabilità (vedi Punto 5). Inoltre, la promozione “non voluta” di potere di mercato attraverso il sostegno pubblico, può essere evitata collegando il supporto pubblico a criteri di ammissibilità che impediscano alle imprese di aspirare ad una concentrazione del mercato (ad esempio, evitando l'acquisto di concorrenti o la concessione di determinati brevetti).⁸⁴

⁸² Küsters, A. and Andritzky, J. (2023). Die ZF.2050 Zukunft-Analyse: Wie zukunftsorientiert ist der Bundestag? (cepStudie), <https://www.cep.eu/eu-themen/details/cep/die-zf2050-zukunft-analyse-wie-zukunftsorientiert-ist-der-bundestag-cepstudie.html>.

⁸³ Mazzucato, M. and Rodrik, D. (2023). Industrial Policy with Conditionalities: A Taxonomy and Sample Cases. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2023-07), p. 7.

⁸⁴ Mazzucato, M. and Rodrik, D. (2023). Industrial Policy with Conditionalities: A Taxonomy and Sample Cases. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2023-07), p. 6.

3. **Analisi di contesto dei mercati:** Valutare la risposta dei mercati alla politica industriale richiede un'analisi della struttura e della determinazione dei prezzi del mercato specifico che dovrebbe essere preso in esame. Questo è ben illustrato da un recente articolo di ricerca che esamina le preoccupazioni strutturali nel mercato statunitense delle pompe di calore, alla luce degli incentivi introdotti dall'*Inflation Reduction Act* (IRA). Si è scoperto che "senza un'attenzione dettagliata alla struttura del mercato dell'industria in questione, l'efficacia degli incentivi nell'aumentare la produzione ed abbassare i prezzi al consumo risulterà offuscata dai problemi di concorrenza limitata e dalle aspettative notevolmente alte degli investitori per i rendimenti finanziari".⁸⁵ Questo risultato è rilevante per i mercati al di là delle pompe di calore e riguarda anche i settori strategici probabilmente più rilevanti per la nuova politica di trasformazione dell'UE. Prima di introdurre una specifica misura di politica industriale, la Commissione dovrebbe condurre un'analisi approfondita della struttura del mercato e dei prezzi nell'industria presa in esame come parte di ogni valutazione dell'impatto, compresa la sviluppo di scenari previsionali per l'impatto del cambiamento strutturale. Analogamente, è possibile condurre tale analisi per valutare la "dimensione qualitativa" probabile di una specifica misura di politica di trasformazione dell'UE.
4. **Proporzionalità:** Come abbiamo notato in precedenza nel discutere degli esperimenti concreti che illustrano i benefici delle misure di politica industriale transitorie, le politiche scelte non devono essere giudicate solo in base alla loro efficacia prevista. In questa fase di trasformazione, vari portatori di interessi e settori competono per risorse pubbliche destinate alla trasformazione sempre più scarse. In questa situazione, è chiaro che ogni misura di supporto comporta la determinazione delle opportunità collegata a considerevoli costi sociali. Ciò deve riflettersi nella valutazione delle politiche, con un'analisi approfondita e rigorosa della relazione tra costi e benefici a livello sociale, tenendo conto delle interazioni di mercato e degli effetti sull'equilibrio generale. Solo le misure che possono essere considerate proporzionali, in questo senso, dovrebbero superare il test della politica. Inoltre, data l'alta incertezza di mercato particolarmente elevata in tempi di transizione, ogni valutazione delle politiche dovrebbe prestare particolare attenzione all'impatto derivante sulla distribuzione del rischio. Molti strumenti di politica industriale (ad esempio, Contratti per Differenza sul Carbonio) sono associati ad un notevole trasferimento di rischi da parte degli attori privati ai bilanci pubblici (e quindi alla comunità dei contribuenti). L'estensione prevista di questi rischi trasferiti deve essere rivelata attraverso adeguate tecnologie di previsione basate su scenari e misure del rischio scientificamente consolidate.⁸⁶ A tal fine, i responsabili delle politiche dovrebbero fare affidamento su strumenti ben testati come l'analisi costi-benefici, garantendo che i benefici superino significativamente i costi, nonché su strutture di monitoraggio e valutazione per tracciare le performance.
5. **Trasparenza e responsabilità:** La politica per la trasformazione può essere coerente e di successo nel lungo termine solo se le sue misure ottengono "accettazione sociale". Dopotutto, la trasformazione di successo è uno sforzo che coinvolge l'intera società, i cui benefici devono essere trasparenti alla popolazione. Un prerequisito importante per questo è il coinvolgimento di

⁸⁵ Murry, M. (2023). Lessons From the Heat Pump Market, [072023_AELP_HeatPumps_R2-3.pdf \(economicliberties.us\)](#).

⁸⁶ Wolf, A. (2023). [Market instruments for a climate-neutral industry](#). ceplnput No.7/2023.

parti significative del pubblico nel dibattito politico. Nel comunicare le sue visioni al pubblico, i governi devono essere il più trasparenti possibile, inviando anche segnali chiari su quali tipi di settori e attività potrebbero non sopravvivere a futuri cambiamenti strutturali. Come già accennato, una valutazione scientificamente ben fondata dell'impatto è la base indispensabile per il processo decisionale. Tuttavia, non serve rivoluzionare il dibattito democratico del percorso politico, ma fornirgli una base informativa adeguata. Perché ciò avvenga con successo, le informazioni sugli impatti attesi devono essere non solo disponibili integralmente, ma devono anche essere presentate in modo il più comprensibile possibile. A livello dell'UE, la Commissione dovrebbe riflettere su come preparare le valutazioni di impatto sulle sue proposte legislative non solo in forma di documentazione scientifica ma anche in formati più comprensibili per i cittadini meno coinvolti. Questo sarebbe anche utile per rendere più chiara al pubblico la funzione decisiva dell'UE nel processo di trasformazione. Ad esempio, i comunicati stampa della Commissione impiegano un linguaggio insolitamente intricato, terminologia tecnica ed uno "stile nominale", rendendoli difficili da comprendere, come emerge da un'analisi del testo di circa 45.000 comunicati stampa negli ultimi 35 anni.⁸⁷ Contrapponendoli ad altre forme di media come riviste politiche, giornali o comunicati stampa del Regno Unito, le comunicazioni della Commissione contengono meno parole e verbi comunemente noti che facilitano la lettura. Se abbinato a valutazioni approfondite postume, l'adattamento di uno stile di comunicazione più chiaro e non accademico servirebbe anche all'*accountability* dei decisori, che è anch'essa indispensabile per l'accettazione.

Fig. 3: Criteri generali per valutare la qualità delle politiche di trasformazione.



Fonte: Illustrazione propria.

⁸⁷ Rauh, C. (2023). Clear messages to the European public? The language of European Commission press releases 1985–2020, *Journal of European Integration*, 45:4, 683–701.

Nel complesso, la concettualizzazione proposta in questa sezione ci aiuta a superare la semplice dicotomia tra *Ordnungspolitik* e politica industriale e spiega perché le interferenze potrebbero essere benefiche per un ordine competitivo nel lungo periodo, pur creando al contempo distorsioni di mercato nel breve periodo. In altre parole, una politica industriale qualitativamente buona (opzione 4 nella nostra matrice) riconosce l'importanza dell'intervento statale nello sviluppo economico in determinate situazioni. **L'attenzione è focalizzata sulla creazione di un quadro di supporto per un'ampia gamma di imprese strategiche affinché rimangano (o diventino) competitive nel lungo periodo. Ciò richiede di evitare interventi ad hoc e di implementare invece politiche ben progettate che affrontino le sfide strutturali e promuovano l'innovazione e la produttività. Attraverso l'istituzione di un ambiente economico prevedibile, tale approccio può attirare investimenti, incoraggiare l'imprenditorialità e, alla fine, migliorare la competitività europea nell'economia globale.**

5 Conclusioni

La diversità delle sfide che il modello economico dell'Europa sta affrontando sta influenzando in modo significativo i dibattiti sulla politica economica. I modelli di pensiero convenzionali che erano prima presi come certezze sono ora messi in discussione e le scuole ideologiche stanno perdendo importanza come criteri di misura. In una tale situazione, sorge una grande necessità di (ri)orientamento intellettuale. Tale necessità non può essere soddisfatta solo attraverso mezzi retorici, ossia componendo o ri-dedicando termini colorati come *leitmotiv* della comunicazione politica. C'è bisogno di concetti coerenti e radicati nell'esperienza per una politica di trasformazione dell'UE che metta fine alla predominanza di strumenti reattivi e frammentati. L'Europa, con la sua ricchezza di esperienze politiche e diversità intellettuale appare proprio il luogo adatto per sviluppare tali concetti.

Questo ceplInput mira ad iniziare un dibattito pan-europeo su principi comuni per una politica di trasformazione unitaria nell'UE, ovvero da parte di Bruxelles e negli Stati membri. Sulla base delle conclusioni della recente letteratura sull'efficacia degli strumenti politici nel plasmare gli esiti della trasformazione, avanziamo proposte per cinque principi di base che dovrebbero essere sempre rispettati, indipendentemente dall'oggetto concreto della regolamentazione: coerenza basata su regole, sostenibilità temporale, contestabilità, proporzionalità e trasparenza/accountability. Allo stesso tempo, sottolineiamo che questi principi non possono essere classificati unidimensionalmente su una scala tra le tradizionali linee di pensiero ordoliberal e di politica industriale. La valutazione della politica di trasformazione ha almeno due dimensioni. Non si tratta solo di quanto ci si possa fidare del potere "creativo" del mercato rispetto all'azione dello stato. Riguarda anche quanto sia persistente l'effetto di una politica in termini di competitività futura. In questo senso, la distinzione tra breve e lungo termine risulta essenziale. Le politiche devono essere anticipate rispetto all'esplorazione dei futuri vantaggi comparati ed allo sviluppo di nuove strutture di mercato. Inoltre, la letteratura sulla nuova politica industriale ci insegna che una politica di trasformazione di successo non può essere compresa come un processo autonomo. Richiede uno scambio permanente con gli attori interessati per superare il *gap* di informazioni pubblico-private e fornire un feedback continuo sugli effetti delle politiche.

Una tale nuova modalità di pensiero non deve, tuttavia, negare in modo ingenuo i rischi collettivi associati alle politiche di trasformazione a lungo termine. Questo si applica al rischio di una cooperazione politica troppo stretta o troppo unilaterale con determinati gruppi di portatori di interessi, così come ai rischi fiscali che risultano direttamente o indirettamente per i contribuenti dalle interferenze governative rischiose. Un monitoraggio costante delle politiche esterne e la responsabilità dei decisori sono quindi indispensabili. In generale, oggi risulta più importante che mai che l'Europa sviluppi un approccio scientifico e trasparente alla formulazione delle politiche, garantendo il predominio del ragionamento basato sui fatti piuttosto che su narrazioni manipolative.

**Autori:**

Dr. Anselm Küsters, Head of Division Digitalisation & New Technologies
kuesters@cep.eu

Dr. Patrick Stockebrandt, Head of Division Consumer & Health
stockebrandt@cep.eu

Dr. André Wolf, Head of Division Technology, Infrastructure and Industrial Development
wolf@cep.eu

Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN
Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg
Schiffbauerdamm 40 Raum 4315 | D-10117 Berlin
Tel. + 49 761 38693-0



Traduzione (dalla versione originale in lingua inglese):

Dott.ssa Eleonora Poli, Responsabile analisi economiche e "business engagement"
poli@cep.eu

Centro Politiche Europee ROMA
Via G. Vico, 1 | I-00196 Roma
Tel. +39 0636001705
cepitalia@cep.eu

Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN,
Centre de Politique Européenne PARIS
Centro Politiche Europee ROMA
costituiscono il **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Gli istituti della rete CEP sono specializzati nell'analisi e nella valutazione degli atti promossi dalle istituzioni dell'Unione europea nell'ambito delle politiche di loro competenza e nel quadro d'insieme del processo di integrazione. Il lavoro scientifico, riflesso in particolare nelle proprie pubblicazioni, viene portato avanti indipendentemente da qualsiasi interesse di parte e in favore di una Unione europea che rispetti lo stato di diritto ed i principi dell'economia sociale di mercato.