

Introduzione. L'industria europea nel mercato globale. Le sfide e le politiche economiche

MARCO DORIA

La recente pubblicazione del rapporto di Mario Draghi dedicato al futuro dell'economia europea in un contesto internazionale in rapida evoluzione¹ ha posto nuovamente al centro del dibattito il tema delle prospettive del vecchio continente e della sua capacità di reggere le sfide economiche, e non solo, che già si sono manifestate in tutta la loro evidenza o che debbono essere ritenute probabili. Leggendone le pagine ritornano questioni cruciali. Dall'inizio del XXI secolo la crescita europea è stata un poco più lenta di quella degli Stati Uniti e assai inferiore a quella cinese. La spiegazione di ciò viene prioritariamente individuata in una minore crescita della produttività, in un maggiore costo delle materie prime energetiche, nella *governance* meno efficiente di un sistema complesso, che nel caso europeo risponde sia alle politiche della Commissione sia a quelle dei diversi governi nazionali. Il quadro di riferimento obbligato è quello di un sistema globale in cui bisogna misurarsi e competere con le altre economie. In tale ottica i temi considerati e gli obiettivi indicati sono molteplici: la riduzione del gap tecnologico che vede l'Europa in ritardo rispetto a Stati Uniti e Cina; una transizione ecologica che favorendo la decarbonizzazione sia comunque in grado di garantire energia alle imprese europee a costi non superiori a quelli sostenuti dai concorrenti; il contrasto alla dipendenza da soggetti esterni, rafforzando la sicurezza europea in tema di approvvigionamenti e di industria della difesa. Per raggiungere tali risultati si ritiene necessaria una efficace politica di sostegno agli investimenti e alla ricerca, avvalendosi di risorse pubbliche di cui l'Unione deve poter disporre; altrettanto necessario è rafforzare i poteri di governo e di coordinamento della Commis-

¹ M. Draghi, *The future of European competitiveness. Part A. A competitiveness strategy for Europe, Part B. In-depth analysis and recommendations*, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf, (consultato giugno 2025).

sione, evitando il procedere in ordine sparso dei singoli paesi con le inevitabili dispersioni di risorse. Dopo avere trattato questi aspetti di fondo il testo analizza più dettagliatamente i diversi settori ritenuti strategici, proponendo per ciascuno di essi indicazioni specifiche che si accompagnano a suggerimenti di politiche “orizzontali” più generali.

La lettura del rapporto Draghi aiuta a evidenziare i problemi della contemporaneità nella loro dinamica storica, partendo da una riflessione lucida sul ruolo dell’Unione Europea nell’attuale scenario globale. I temi della collocazione dell’Europa nell’economia internazionale e della centralità che l’industria deve mantenere grazie a politiche economiche adeguate, capaci di favorire innovazione e produttività, sono al centro del rapporto così come dei contributi presentati in questo numero della rivista, che permettono di cogliere il loro costante riproporsi, seppure in contesti mutati e in evoluzione.

I saggi di Barbara Curli (*Euratom e l’industria nucleare europea, dal trattato di Roma al rilancio dei primi anni ottanta*), Marco Doria (*La siderurgia italiana nella globalizzazione (1970-2000). Crisi e resilienza*), Fabio Lavista (*Lo spazio europeo. Verso un sistema sovranazionale di innovazione, 1952-2022*) e Giulio Mellinato (*La risposta debole: la Cee e la crisi navalmeccanica negli anni settanta*) guardano infatti, con specifici approfondimenti tematici e con diverse periodizzazioni cronologiche, a un periodo ampio della storia economica europea, accompagnandoci dagli anni cinquanta del Novecento ai tempi più recenti. Diverse sono le fasi che, in prospettiva storica, si succedono e alle quali i saggi rimandano. Nella *golden age* si registra nell’Europa comunitaria una crescita più robusta di quella statunitense e una progressiva riduzione, favorita dagli stessi Stati Uniti, di quel gap di produttività che penalizzava i paesi europei negli anni della ricostruzione rispetto all’alleato americano². L’industria europea migliora così in generale la propria competitività nei confronti dei rivali d’oltreoceano. Non altrettanto può dirsi per la cantieristica navale, se la si confronta con l’industria giapponese che acquisisce, grazie a formidabili incrementi di produttività e a significative innovazioni di processo, una posizione egemone a livello globale in un mercato – quello dello *shipping* – sempre più aperto. Già negli anni sessanta si avverte la crisi dei cantieri europei, afflitti da un eccesso di capacità produttiva e meno moderni dei *competitors* nipponici per quanto riguarda la produzione di naviglio mercantile³. Nei decenni finali del Novecento, in corrispondenza con la terza rivoluzione industriale, il dinamismo del sistema statunitense ne rilancia la supremazia nei settori a tecnologia avanzata, mentre perdura e si accentua il deficit di competitività nei comparti maturi, per esempio quello siderurgico, rispetto ai concorrenti economici europei e nipponici. La partita non si gioca però, come si è accennato, solo tra l’una e l’altra sponda dell’Atlantico. Si affacciano

² I. T. Berend, *An Economic History of Twentieth-Century Europe*, Cambridge, Cambridge University Press 2016, p. 228; A. Bergeaud, G. Cetté e R. Lecat, *Productivity trends from 1890 to 2012 in advanced countries*, Banque de France, Document de travail n. 475, febbraio 2014, (reperibile in www.banque-france.fr).

³ Sulla cantieristica navale si vedano, per un’analisi di lungo periodo P. Fragiaco, *L’industria come continuazione della politica. La cantieristica italiana 1861-2011*, Franco Angeli, Milano 2012; R. Giulianelli, *Fare navi: il lavoro nella cantieristica da Cavour a Guarguaglini*, «Storia e problemi contemporanei», 2013, a. 63, n. 2, pp. 111-139; R. Giulianelli, *La navalmeccanica: dalla protezione alla competizione (1945-2002)*, in F. Russolillo (a cura di), *Storia dell’Iri*, vol. 5, Laterza, Roma-Bari 2014, pp. 387-427.

sulla scena internazionale altri attori: *in primis* il Giappone, quindi i dragoni asiatici, infine la Cina. E ciò nel quadro di una "riglobalizzazione" il cui avvio Ronald Findlay e Kevin H. O'Rourke collocano soprattutto negli anni novanta del ventesimo secolo⁴. Si delineano quindi nel tempo scenari successivi caratterizzati da sistemi di scambio a geometrie variabili, in cui le diverse industrie nazionali perdono o acquisiscono vantaggi competitivi. Nella cantieristica navale e nella siderurgia i paesi europei occidentali avevano consolidato, prima della Seconda guerra mondiale, la propria base industriale e raggiunto una piena autosufficienza. A partire dagli anni sessanta il quadro cambia; la siderurgia entra in crisi negli anni settanta quando, per la prima volta dopo diversi decenni, la crescita della domanda si arresta determinando situazioni di sovraccapacità produttiva già evidenti nel caso della cantieristica navale. Il travaglio di due settori portanti, le cui fabbriche hanno un peso sociale ed economico assai rilevante in alcune città e regioni europee, sollecita una riflessione sulla natura e le cause della crisi. I contributi qui proposti permettono di sottolineare, nelle diverse realtà nazionali dell'Europa comunitaria, analogie negli atteggiamenti e nelle reazioni di analisti e governi. Si passa da un iniziale giudizio sul carattere congiunturale della crisi alla crescente consapevolezza dei suoi elementi strutturali. La convinzione di avere a che fare con "settori maturi" (benché a livello globale produzione e capacità produttiva continuino a crescere) si accompagna all'idea di una loro strategicità o comunque dell'impraticabilità di un loro troppo radicale ridimensionamento. Da qui incertezze e oscillazioni nel definire politiche adeguate, nel trovare risposte che non siano deboli o tardive. Gli esempi del passato, così come le pagine del rapporto Draghi, evidenziano quanto sia importante, e non sempre immediato, cogliere per tempo e con lucidità i cambiamenti di fase. E ciò è verificabile osservando quanto è accaduto in paesi diversi.

Accanto a questo primo focus su dinamiche di mercato e concorrenza internazionale, particolare attenzione è rivolta al tema dell'innovazione tecnologica, di prodotto e di processo, realizzata dalle imprese e/o sostenuta da politiche pubbliche. E il ruolo della "mano visibile" assume così una piena centralità. I saggi di Curli e Lavista trattano ampiamente delle politiche europee per la ricerca, sia a livello orizzontale che settoriale. Parlare di nucleare, dalle prime esperienze degli anni cinquanta alle ultime considerazioni contenute nel rapporto Draghi, significa sottolineare l'importanza della questione energetica, al centro dell'agenda politica in particolare dal momento in cui gli shock petroliferi degli anni settanta hanno infranto consolidate sicurezze in termini di facilità di approvvigionamenti e bassi costi dell'energia⁵. Al proporsi della questione energetica segue presto una accresciuta coscienza ambientale: puntare su una siderurgia primaria che faccia uso di combustibili fossili o che utilizzi invece forni elettrici è rilevante tanto per i bilanci aziendali quanto per le condizioni ambientali, sanitarie ed ecologiche dei territori. I modi di guardare al nucleare e la sua percezione nell'immaginario collettivo nel corso del tempo ci

⁴ R. Findlay, K.H. O'Rourke, *Potere e ricchezza. Una storia economica del mondo*, Utet, Torino 2017, p. 576 e seguenti.

⁵ Si veda, per un documentato quadro di sintesi, L. Maugeri, *L'era del petrolio. Mitologia, storia e futuro della più controversa risorsa del mondo*, Feltrinelli, Milano 2006 (in particolare pp. 125-164).

restituiscono un complesso insieme di speranze e timori e richiamano un dibattito aperto e in costante evoluzione su costi e benefici, su rischi e sicurezza, su economia e ambiente⁶.

Un filo robusto lega tra loro i quattro saggi in cui si descrivono le politiche adottate nel tempo dalle istituzioni comunitarie, rilevando come la "mano visibile" abbia agito in contesti di cambiamento. Navalmeccanica, siderurgia, industria nucleare sono sempre state considerate settori strategici. La natura di tali comparti, intrinsecamente o potenzialmente *dual use* civile e militare, la loro rilevanza in campo energetico o come imprescindibile industria di base, le interdipendenze settoriali che essi generano, motivano il riconoscimento di "interesse nazionale" loro attribuito. Per questo i governi non hanno mai mancato di prestare attenzione alla loro evoluzione, intervenendo spesso ancorché con modalità talora discutibile e di dubbia efficacia. I contributi, che non mancano di sottolineare il peso assunto dalle politiche nazionali, guardano all'azione delle istituzioni comunitarie. Dapprima, al profilarsi di non previste difficoltà, queste si limitano a una non troppo efficace *moral suasion* che dovrebbe indurre gli attori ad adottare comportamenti virtuosi, evitando di eccedere nell'erogazione di aiuti di stato che altererebbero le regole di una corretta concorrenza infraeuropea. Negli anni settanta, anche grazie all'iniziativa di commissari quali Altiero Spinelli, tra il 1970 e il 1976 responsabile per gli affari industriali, la ricerca e lo sviluppo tecnologico, ed Étienne Davignon, commissario europeo per gli affari industriali dal 1977 al 1985, gli interventi della Commissione diventano progressivamente più incisivi. A partire dal 1980 la politica industriale per la siderurgia è vieppiù determinata da Bruxelles; nel 1984 si avvia il Programma europeo di ricerca e sviluppo nel settore delle tecnologie dell'informazione (Esprit). In controtendenza rispetto a questo crescente protagonismo della Commissione è quanto si verifica nell'ambito del nucleare dove a una fase iniziale di slancio corrispondente alla firma del trattato Euratom segue, come evidenzia Barbara Curli, un periodo in cui i singoli governi, quello francese per primo, perseguono strategie decisamente nazionali.

In un articolato intreccio di questioni – la competizione internazionale e l'efficienza delle imprese, l'innovazione tecnologica e la produttività, le ristrutturazioni e il loro impatto sociale – è possibile verificare la tenuta invero fragile degli equilibri tra mercato e mano pubblica (nei casi analizzati, Stato e istituzioni sovranazionali). Risulta evidente l'importanza dell'azione della mano visibile⁷ e nel quadro europeo, in ragione delle divisioni statuali storicamente date, di un potere sovranazionale quale quello della Comunità prima e dell'Unione successivamente. Lo sottolineavano già con libri che ebbero un considerevole successo nella seconda metà degli anni sessanta, in piena *golden age*. Jean-

⁶ Si vedano al riguardo gli interventi pubblicati in «Contemporanea», XVIII, 4, ottobre-dicembre 2015 sul tema *Nuclear Energy in the Twentieth Century: New International Approaches* (in particolare E. Bini, I. Londero, *Nuclear Energy in History*, pp. 615-619; B. Curli, *Nuclear Europe*, pp. 626-630; D. Van Lente, *Nuclear Power, Popular Culture and the Rise of "Global Consciousness"*, pp. 640-645).

⁷ Del tema parlano, tra gli altri, con specifici riferimenti alla realtà giapponese e cinese e a quella statunitense, rispettivamente, F. Mazzei, V. Volpi, *La rivincita della mano visibile. Il modello economico asiatico e l'Occidente*, Egea, Milano 2010, e M. Mazzucato, *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press, London-New York 2013.

Jacques Servan-Schreiber e Christopher Layton⁸, lo ripete oggi Mario Draghi. In un contesto internazionale aperto, escludendo poco auspicabili propensioni alla chiusura e all'isolamento, è dunque l'Europa con le sue istituzioni a essere chiamata, come si è visto essere avvenuto in un non remoto passato, a rispondere alle sfide della contemporaneità.

⁸ Il riferimento è a J.-J. Servan-Schreiber, *La sfida americana*, Etas Kompass, Milano 1968, e C. Layton, *European Advanced Technology. A Programme for Integration*, George Allen & Unwin, London 1969.