



FONDAZIONE GIANDOMENICO ROMAGNOSI  
S C U O L A   D I   G O V E R N O   L O C A L E

*Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi*

***Nota 5/2022***

## **Fragilità delle filiere e autonomia produttiva: le sfide per l'industria in Italia e in Europa**

**Gioacchino Garofoli**

*Novembre 2022*

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Paolo Graziano.

Responsabile Scientifico delle Note: Andrea Zatti.

---

*Nota 5/2022, novembre 2022.*

*Autore: Gioacchino Garofoli.*

*Fragilità delle filiere e autonomia produttiva: le sfide per l'industria in Italia e in Europa.*

## **Fragilità delle filiere e autonomia produttiva: le sfide per l'industria in Italia e in Europa**

di Gioacchino Garofoli<sup>1</sup>

### **1. Introduzione.**

Affronterò la questione in termini molto schematici e sintetici sia per le ovvie limitazioni di spazio ma soprattutto per sottolineare i punti critici essenziali che i *policy maker* dovranno presto affrontare.

Il primo punto riguarda la sottovalutazione *dei rischi della globalizzazione*, che ha caratterizzato non solo le scelte di politica economica da parte dei governi (specie di quelli dei paesi dell'Unione Europea) ma anche i comportamenti della grande finanza che ha trasferito, negli anni '90 e nel primo decennio del 2000, sui paesi asiatici una quantità ingente di capitale finanziario, assorbito per finanziare in oriente estesi progetti di investimenti infrastrutturali e di sviluppo industriale. L'ingente flusso di capitali verso i paesi di nuova industrializzazione ha progressivamente consentito una vera e propria "deriva" continentale dell'occupazione industriale, con conseguente diminuzione di produzione ed occupazione nei paesi occidentali. Questa diminuzione di produzione e di occupazione ha frenato la capacità di consumo interno in Europa ed ha accentuato la caduta degli investimenti privati e totali. Ciò è stata la base economica strutturale su cui si è innescata la crisi economica del 2007-2008 e la sua persistenza nella gran parte dei paesi europei, accentuata dalla continuità delle politiche economiche indirizzate all'*austerità*.

Il processo ha generato, inoltre, una progressiva diminuzione *dell'autonomia produttiva* in molti paesi occidentali (e specialmente in Italia); con una crescente dipendenza dalle importazioni da paesi lontani e con

---

<sup>1</sup> Membro del Comitato Scientifico della Fondazione Romagnosi, già Professore Ordinario di Politica Economica all'Università dell'Insubria, ha insegnato all'Università di Pavia sin dal 1972.

l'allungamento delle filiere produttive che non avrebbero potuto più probabilmente garantire la sicurezza dell'approvvigionamento (caso straordinario per quanto riguarda le "terre rare"; cfr. De' Francesco, 2022). La presenza di eventuali "colli di bottiglia" avrebbe inoltre potuto determinare uno scollamento rilevante tra andamento della domanda di prodotti intermedi e livelli di produzione determinati da condizioni storiche dei costi relativi di produzione che non erano necessariamente destinate a rimanere costanti. Ciò, in altri termini, è definibile come fragilità delle filiere internazionali, qualora non ci sia una capacità di controllo sugli investimenti strategici, come di fatto si è realizzato non solo per l'Italia ma per gran parte delle economie europee.

La difficoltà di approvvigionamento si è manifestata in tutta la sua virulenza all'avvio della pandemia, quando si è scoperto che non solo non vi era nessuna garanzia di fornitura per la gran parte dei prodotti farmaceutici e medicali (per i dispositivi sanitari e attrezzature medicali il 90% dei principi attivi dei farmaci era prodotto in Cina ed India), ma anche per la sicurezza alimentare e per la componentistica elettronica.

La guerra russo-ucraina ha portato, successivamente, alla penuria dei prodotti energetici e alla modificazione dei prezzi relativi tra prodotti manifatturieri e materia prime, con il conseguente nuovo "*impoverimento*" della gran parte dei paesi dell'Unione Europea, ripetendo la stessa storia ed esperienza della guerra del Kippur (e dell'aumento del prezzo del petrolio) degli anni '70.

Ritornero sulla questione specifica nel prossimo paragrafo perché merita un approfondimento, così da poter ora affrontare - almeno a livello introduttivo - una ulteriore questione, relativa alla dinamica degli investimenti e dei disinvestimenti nei processi di sviluppo economico in situazioni di mercati aperti.

Per spiegare la perdita di peso dell'occupazione industriale in Italia negli ultimi 15-20 anni e che, ora, comincia anche ad intaccare l'economia tedesca, occorre riflettere sulla diversa *velocità del processo di disinvestimento* rispetto all'avvio e all'interazione di nuovi investimenti.

La dinamica dei nuovi investimenti da avviare è lenta (per questo gli studiosi dello sviluppo economico sottolineavano l'urgenza di strategie di "*big push*" per garantire massa critica, interazione e consequenzialità degli investimenti in tempi relativamente brevi per modificare la struttura produttiva), mentre la dinamica del disinvestimento è rapida e cumulativa perché le aspettative negative e pessimistiche si diffondono e si propagano rapidamente, specie qualora si prospettino possibilità di investimenti

considerati favorevoli all'estero (ma che spesso, poi, si mantengono solo nel breve-medio periodo e che spiegano la sottovalutazione dei rischi precedentemente richiamata).

## **2. La questione energetica.**

La rilevanza della questione dell'autonomia europea in campo energetico è stata evidente sin dagli anni Settanta con l'esplosione della crisi petrolifera, che ha messo fine all'approvvigionamento a basso costo dai paesi produttori di petrolio. La questione a livello europeo è stata parzialmente sottaciuta perché alcuni paesi (soprattutto Regno Unito e Norvegia e, parzialmente, Olanda) hanno scoperto, prima della fine del decennio, i ricchi giacimenti di petrolio e gas del Mare del Nord e per la relativa autonomia per la produzione energetica in Francia grazie al nucleare. La differenziazione della gravità della questione e degli interessi relativi tra paesi europei ha impedito di affrontare strutturalmente la questione in una dimensione federale europea.

Il problema dei grandi investimenti europei nelle infrastrutture di rete (compresa quindi anche quella per l'approvvigionamento e la distribuzione dell'energia) era molto chiaro nei primi anni Novanta come obiettivo di politica economica per contrastare il rischio di crisi economica a seguito delle scelte di *austerità* che il rispetto del Trattato di Maastricht avrebbe determinato. Non è un caso che il gruppo di economisti attorno a Jacques Delors (allora Presidente dell'Unione Europea) avesse identificato i grandi investimenti europei come la chiave di volta per la ristrutturazione dell'economia. Ma la politica europea, frenata da meccanismi istituzionali che privilegiavano gli interessi nazionali (e lo *status quo*) rispetto a quelli europei, non ha accettato e realizzato la proposta di Delors, che è restata soltanto una dichiarazione di principio inserita nel "Libro Bianco" pubblicato nel 1993.

L'urgenza di grandi investimenti infrastrutturali per la ristrutturazione e il rilancio dell'economia europea è divenuta particolarmente pressante negli anni della crisi del 2007-2008 e in quelli successivi; ma è restato argomento chiave per alcuni gruppi e reti di economisti e scienziati sociali e non è mai entrata nell'agenda dei governi nazionali e dell'Unione europea sino al *Green Deal* europeo del dicembre 2019 e al successivo NGEU. In altri termini, le politiche economiche dell'*austerità* e la mancanza di un vero bilancio federale hanno continuato ad impedire un cammino di trasformazione dell'economia

europea in direzione di elevati investimenti e di creazione di nuovi posti di lavoro.

### **3. Insufficienza della domanda Interna nell'Unione Europea.**

La crisi economica del 2007-2008 ha mostrato chiaramente come il problema europeo fosse determinato dall'insufficienza della domanda interna, in quanto la diminuzione degli investimenti e dell'occupazione industriale (e il mancato aumento dei salari) abbassavano i consumi privati e indebolivano ulteriormente l'orientamento all'investimento. La questione fondamentale diveniva, allora, quella di riuscire ad intervenire sull'espansione degli investimenti per invertire la tendenza al declino industriale (Garofoli, 2017; Cappellin et al., 2020). Ovviamente, questo significava modificare l'approccio di politica economica in Europa con la fine dell'*austerità*. Su questo obiettivo diversi economisti europei si sono battuti strenuamente, anche se con alcune difficoltà almeno sino al lancio del NGEU.

Diversi studi avevano ampiamente dimostrato come l'economia dell'Unione Europea (nel suo aggregato) fosse poco orientata alle esportazioni: quasi il 90% della produzione aggregata trovava sbocco all'interno dei paesi UE (cfr., ad esempio, Garofoli, 2017). Ciò metteva in seria discussione alcune posizioni delle istituzioni europee che negli anni passati puntavano, piuttosto, su obiettivi di competitività dell'economia europea come se fosse basata sulla potenzialità di sviluppo *export-led*. La continuazione del processo di sviluppo europeo era, invece, strettamente connessa alla capacità di soddisfare la domanda interna europea e il benessere dei cittadini europei attraverso un aumento di investimenti, creazione di buona occupazione, fornitura di servizi pubblici adeguati, tutela della salute e della qualità della vita (Garofoli, 2021).

Dunque, emerge la necessità di una visione di un futuro economico europeo basato su investimenti produttivi e infrastrutturali e la creazione di nuovi "buoni" posti di lavoro alternativi e sostitutivi di quelli persi negli anni della globalizzazione e che si potrebbero ulteriormente perdere nei prossimi anni, specie se ritardassimo ancora ad avviare una strategia industriale e di sviluppo europea, che un coerente utilizzo del *New Green Deal* e del NGEU potrebbe consentire.

#### **4. La coerenza offerta produttiva/domanda interna europea.**

Le sfide per la politica economica in Europa e in Italia sono abbastanza rilevanti perché richiedono, oltre alla decisione europea di bloccare l'approccio dell'*austerity* (che si è realizzata soprattutto con il finanziamento di un piano europeo di investimenti per i paesi in difficoltà per la crisi del Covid e il primo avvio di una solidarietà europea nell'assumere congiuntamente una parte di debito determinato da quel finanziamento - ma che di tanto in tanto cerca di riemergere con il ritorno a vecchi "mantra" e preconcezioni) anche un cambiamento culturale che, in questi due ultimi anni, non è stato pienamente compiuto, specie in Italia ma anche in gran parte dell'Europa. Occorre, infatti, una capacità di mobilitare gli investimenti sia pubblici che privati, che sottende una conoscenza profonda dei meccanismi economici e di interazione e complementarità tra investimenti pubblici e privati e che non ha quasi nulla da spartire con decisioni politiche e amministrative di distribuzione delle risorse disponibili del PNRR per settori e Ministeri.

Ciò significa dare priorità agli investimenti, al vero partenariato pubblico-privato e alla capacità di programmazione economica (ritornando ad agire con le competenze utilizzate ai tempi di Giorgio Ruffolo, Segretario Generale della Programmazione Economica, e di economisti come Giorgio Fuà e Paolo Sylos Labini nel Comitato Tecnico Scientifico del Ministero), per consentire una ristrutturazione coerente dell'industria e dell'economia italiana ed europea nella direzione dell'autonomia delle filiere produttive strategiche, dell'autonomia energetica e tecnologica, della sicurezza sanitaria e alimentare.

Un processo del genere richiede la costruzione di una coerenza tra il cambiamento ipotizzato della domanda interna europea e il cambiamento dell'offerta produttiva di beni e servizi, in cui si trovano le basi di fattibilità degli investimenti privati, che debbono essere guidati dall'espansione della domanda nei settori strategici e dal *public procurement* che diminuiscono l'incertezza, oltre a cementare il rapporto di fiducia tra pubblico e privato, e non certamente da incentivi fiscali e finanziari che sembrano ancora essere invece preferiti dai politici e dalle istituzioni pubbliche. Dunque, una politica industriale e di sviluppo a livello europeo deve essere fondata su strumenti coerenti e coordinati, che devono agire contemporaneamente sia sul lato della domanda che sul lato dell'offerta (Cappellin et al., 2020).

## **5. Alcune osservazioni conclusive.**

Si può concludere questa breve nota con tre brevi considerazioni finali.

La prima riguarda gli errori di politica economica europea e nazionale negli anni dell'*austerity*, che avremmo potuto evitare con una visione più ampia e di lungo periodo, attribuendo le giuste funzioni alla mano pubblica, dismettendo l'improvvisa visione del liberismo economico e della implicita fiducia negli automatici meccanismi di riequilibrio. Sarebbe stato sufficiente sfruttare le opportunità di investimenti europei in infrastrutture già menzionate nel "Libro Bianco" di Delors e che diversi economisti europei hanno ripetutamente richiesto dagli anni sia precedenti che successivi alla crisi del 2007-2008.

La seconda richiama le implicazioni culturali e politiche delle analisi tecniche e scientifiche alla base delle decisioni politiche e delle principali scelte delle politiche economiche, sociali e tecnologiche. Innanzitutto, occorre favorire un confronto aperto tra le varie parti (mondo della ricerca, sistema produttivo e delle imprese, mondo del lavoro, società civile, istituzioni pubbliche) sulle interpretazioni dei cambiamenti economici e sociali e garantire un dialogo sociale sia in Italia che in Europa, seguendo gli esempi virtuosi che esistono in altri paesi, ad esempio in Francia e in Germania.

La terza riguarda la costruzione di una cultura diffusa di visione di futuro e di scelte condivise (e motivate) su proposte coerenti di intervento che non possono che maturare sui territori. Questo non può che essere costruito con il coinvolgimento della Scuola e dell'Università, ma entrando in relazione con l'organizzazione della società e delle comunità territoriali per favorire la partecipazione dei cittadini e della società civile. Se si preferisce, ciò significa coltivare e promuovere le idee e le proposte per l'autonomia dei territori e per un'Europa federale.

## **Riferimenti bibliografici.**

Cappellin R., Ciciotti E., Garofoli G., Marelli E. (2020), A New European Industrial Strategy and the European Recovery Program after the Covid-19 Crisis, *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, CXXVIII, n. 3, luglio-sett.



De' Francesco M. (2022), La transizione green? Un suicidio industriale! Che fare?, *Industriaitaliana.it*, 3 ott.

Garofoli G. (2017), Virtuous and Vicious Circles: Lessons for Current European Policies from Italian Post-War Development, *European Journal of Comparative Economics*, vol. 14, no. 1.

Garofoli G. (2021), Investment, Employment and Aggregate Demand: The Needs for Industrial and Regional Policies in Europe, *Symphonya - Emerging Issues in Management*, no. 1.