



Consultazione pubblica del Ministero delle Imprese e del Made in Italy in merito al *Libro Verde per una nuova strategia di politica industriale per l'Italia*

Roma, 28 gennaio 2025

## **Nota sulla strategia di politica industriale in Italia**

Memoria scritta della Campagna Sbilanciamoci!\*

### **INDICE**

<b>1. Il Libro Verde del MIMIT: più ombre che luci</b>	<b>p. 2</b>
1.1. Sullo Stato <i>stratega</i> della politica industriale	p. 2
1.2. Sugli obiettivi strategici della politica industriale	p. 3
1.2.1. <i>Salari, mercato del lavoro, produttività</i>	p. 4
1.2.2. <i>L'industria della Difesa e la transizione geostrategica</i>	p. 6
1.2.3. <i>Il nucleare nella transizione verde</i>	p. 8
1.2.4. <i>L'automotive, i biocarburanti e i carburanti sintetici</i>	p. 10
<b>2. Le traiettorie di fondo per una nuova politica industriale</b>	<b>p. 11</b>
2.1. La mobilità, l'auto, i trasporti	p. 12
2.2. Il digitale	p. 14
2.3. La salute	p. 15
2.4. La ricerca e l'università	p. 16
<b>3. La declinazione dell'intervento pubblico in politica industriale</b>	<b>p. 17</b>
3.1. Ripensare il sistema degli incentivi	p. 17
3.2. Un sostegno contrattato agli investimenti delle imprese private	p. 17
3.3. Una politica della domanda pubblica	p. 18
<b>4. Gli strumenti per una nuova politica industriale</b>	<b>p. 18</b>
4.1. Un'Agenzia per gli investimenti pubblici	p. 19
4.2. Una <i>holding</i> pubblica per le partecipazioni nelle grandi imprese statali	p. 19
4.3. Una Banca pubblica d'investimento	p. 19
4.4. Una strategia per le crisi industriali	p. 20

---

\* Via Buonarroti 51, 00185 Roma, mail: [info@sbilanciamoci.org](mailto:info@sbilanciamoci.org), web: [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info), tel.: 06 884 1880

## 1. Il *Libro Verde* del MIMIT: più ombre che luci

La pubblicazione da parte del Ministero delle Imprese e del Made in Italy del *Libro Verde per una nuova strategia di politica industriale per l'Italia* costituisce una novità e un segno di discontinuità rispetto al passato nella direzione della definizione – che ci auguriamo quanto più possibile aperta, inclusiva e concertata con le parti sociali – di una strategia di politica industriale, finora largamente deficitaria, capace di affrontare le sfide e le criticità che il sistema-Paese si trova ad affrontare in una fase di forte incertezza e turbolenza economica e politica a livello globale e di declino industriale, legato innanzitutto alle performance negative del settore manifatturiero, a livello nazionale.

### 1.1. Sullo Stato *stratega* della politica industriale

Dal punto di vista della visione e dell'approccio che ispirano il *Libro Verde* è senza dubbio apprezzabile, in attesa della decisiva "prova del campo", la volontà di riassegnare alla politica industriale – e con essa, aggiungerei, al ruolo dell'intervento pubblico – la centralità che merita rispetto all'identificazione e all'implementazione di una traiettoria di sviluppo del Paese ambiziosa, organica e coerente e delle misure e degli strumenti che possano sostanziarla, dopo oltre tre decenni di sostanziale arretramento (se non di vera e propria subalternità) dell'attore statale nei confronti delle imprese e del mercato riguardo alle scelte che investono le trasformazioni strutturali dell'economia.

Positivo è anche lo sforzo profuso nel testo di declinare le azioni e gli obiettivi strategici da perseguire a partire dall'analisi dei punti di forza e di debolezza del sistema produttivo italiano, collocandolo all'interno della cornice degli scambi internazionali e della ristrutturazione delle catene globali del valore (con le tendenze al *reshoring* e al *friendshoring*), così come quello di inquadrare la politica industriale sulla base di dati e criteri di misurazione e classificazione, in una prospettiva verticale e intersettoriale che contabilizzi l'apporto attuale e potenziale delle nostre filiere strategiche.

Tuttavia, alla specifica attenzione rivolta nel *Libro Verde* alla valorizzazione dell'export del manifatturiero italiano e alla proiezione sui mercati esteri dei beni e dei servizi del *Made in Italy*, non corrisponde a nostro avviso un'adeguata, necessaria, riflessione – proprio dal punto di vista dell'indirizzo strategico di politica industriale da perseguire in un quadro di crescenti tensioni e crisi geopolitiche – sulla necessità di sostenere il mercato interno con interventi di stimolo della domanda aggregata, allargando innanzitutto la base occupazionale e i salari.

È del resto condivisibile la necessità espressa nel testo del Ministero che la politica industriale si indirizzi prioritariamente alla risoluzione del trilemma dettato dalla transizione ecologica-digitale-geopolitica in atto e che, a tal fine, lo Stato assuma una nuova configurazione strategica, con una presenza e un rilievo ben più marcati in campo economico rispetto a quanto avvenuto fino a oggi. In altri termini, in una fase come quella attuale, non è più possibile proseguire sulla strada di *lasciar fare* al mercato salvo poi intervenire *ex post* per correggerne i fallimenti.

Negli ultimi tre decenni – occorre aggiungere – i Governi che si sono susseguiti alla guida del Paese hanno sostanzialmente condiviso una linea di politica industriale centrata sulla riduzione della spesa per gli investimenti pubblici, sulla privatizzazione di *asset* strategici, sulla precarizzazione del mondo del lavoro. Si è trattato di scelte miopi e sbagliate che hanno indebolito il nostro sistema industriale, frenando il percorso di sviluppo del Paese.

Peraltro, all'interno della ridefinizione del ruolo pubblico in campo economico su cui si insiste nel *Libro Verde*, crediamo che vada ripensato radicalmente il modo in cui lo Stato è solito impiegare le

proprie risorse su misure orizzontali e prive di condizionalità di sostegno alle imprese centrate su incentivi e sgravi fiscali, ciò che non favorisce gli investimenti produttivi, l'innovazione e l'avanzamento tecnologico, irrigidendo e cristallizzando piuttosto una struttura produttiva che nel complesso del manifatturiero soffre di bassa produttività, scarsa specializzazione sui settori ad alto valore aggiunto e intensità di conoscenza, bassi livelli salariali.

A tal proposito, poco chiara nel *Libro Verde* è la definizione del perimetro precipuo di manovra e di competenza assegnato allo Stato nella sua nuova veste di soggetto *strategico* nel campo della politica industriale, al di là del riferimento a una funzione di mediazione, coordinamento e supporto nei confronti delle imprese e a una conseguente collocazione in uno spazio fin troppo vasto tra i due poli dello Stato-imprenditore degli anni '60-'70 del secolo scorso e del *laissez-faire* degli anni successivi.

Al contempo, se il tentativo di operare una stima delle risorse provenienti dalle casse statali ascrivibili alla politica industriale va nella giusta direzione di voler assegnare a questo capitolo di spesa una percentuale definita e stabile del PIL, rimane del resto da specificare, affinché alle parole seguano i fatti, quale debba essere tale quota così come quali possano essere le fonti delle risorse a cui attingere e le leve di finanziamento da utilizzare, siano esse comunitarie o nazionali (in questo caso, ad esempio, nelle domande allegate al testo viene ventilata l'ipotesi dell'emissione di un *Industry Bond*).

A nostro avviso, non meno del 2,5% del PIL italiano dovrebbe essere destinato annualmente alla politica industriale. L'investimento sulla competitività rappresenta del resto un passaggio decisivo per salvaguardare e rilanciare il nostro sistema manifatturiero in un contesto di crescente concorrenza, divisione internazionale e di sfide globali come quelle dettate dalle rivoluzioni verde e digitale.

Si tratta peraltro – a ricordarlo sono anche i recenti Rapporti Draghi e Letta – di una partita cruciale che interessa tanto il nostro Paese quanto tutti gli altri Stati-membri dell'Unione Europea, a partire dalla Germania e dalla Francia, al pari della stessa UE come attore continentale stretto nella morsa del confronto con Cina e Stati Uniti che vede l'Europa in una posizione di svantaggio competitivo nel manifatturiero da colmare con urgenza.

Data l'importanza della posta in gioco, tutti i possibili canali di finanziamento dovrebbero essere esperiti e attivati: dal ricorso – a livello comunitario – all'emissione di strumenti di debito comune dell'Unione Europea replicando quanto avvenuto con il piano *Next Generation EU*, allo scorporamento dal *Patto di Stabilità e Crescita* di determinate spese per investimenti produttivi strategici, fino a una riforma – a livello nazionale – del nostro sistema di tassazione fortemente ispirata all'applicazione dei principi di progressività e capacità contributiva espressi nell'articolo 53 della Costituzione italiana, senza escludere il ricorso in chiave perequativa e redistributiva a misure straordinarie di prelievo fiscale sulle grandi ricchezze e i grandi patrimoni.

Auspichiamo pertanto che la consultazione pubblica sul *Libro Verde* e la successiva stesura del *Libro Bianco* possano sciogliere questi nodi che interrogano il livello di ambizione dello Stato nel guidare l'ineludibile trasformazione e cambiamento degli assetti produttivi del Paese – il *cosa* e il *come* si produce – affidando alla politica industriale, insieme al protagonismo che dovrebbe tornare a ricoprire sul fronte dell'intervento nella regolazione della sfera delle attività economiche, tutte le risorse di cui necessita per traghettare l'Italia fuori dalle sabbie mobili in cui si trova, verso un sentiero di rilancio industriale, di sviluppo e coesione, di sostenibilità ambientale e sociale.

## **1.2. Sugli obiettivi strategici della politica industriale**

L'impronta e gli indirizzi strategici del nuovo approccio alla politica industriale delineato nel *Libro Verde* si condensano nell'identificazione di 15 obiettivi, a loro volta incardinati in quattro classi di temi e azioni

strategiche che riguardano, rispettivamente, la tutela della nostra identità e base industriale, la risposta alle sfide della triplice transizione ecologica-digitale-geostrategica, la ridefinizione del ruolo dell'attore pubblico in campo economico, la collocazione del nostro Paese nel nuovo sistema internazionale degli scambi e del valore. Ci concentriamo sinteticamente qui di seguito su alcuni obiettivi strategici e priorità di intervento ad essi collegate che a nostro avviso sollevano particolari perplessità.

### **1.2.1. Salari, mercato del lavoro, produttività**

Tra gli obiettivi strategici del *Libro Verde*, associato alla ridefinizione strategica del ruolo pubblico in campo economico, vi è quello di "creare le condizioni affinché il sistema produttivo possa continuare ad aumentare i livelli occupazionali, la retribuzione e i redditi da lavoro". In questo contesto, insieme alla bassa crescita e alla produttività stagnante, il tema dei bassi salari viene indicato come uno dei problemi strutturali ed endogeni della nostra economia, e nello specifico come un freno alla competitività e come un elemento di distorsione della dinamica di *matching* tra domanda e offerta di lavoro.

"Questo problema – si legge nel *Libro Verde* – è legato soprattutto alla scarsa produttività e ad un mercato del lavoro poco flessibile, per cui le imprese hanno difficoltà ad alzare gli stipendi senza un aumento effettivo della produttività." Nel testo si riconosce dunque la gravità del problema, a partire dalla constatazione che nel nostro Paese si registra un livello salariale tra i più bassi in Europa, livello peraltro fermo ai livelli degli anni Novanta: un caso unico tra le economie avanzate. Il Rapporto 2023 *Lavoro, formazione welfare: un percorso di crescita accidentato* dell'INAPP-Istituto Nazionale per le Analisi delle Politiche Pubbliche attesta in proposito che negli ultimi trent'anni la forbice tra i salari reali medi annuali si è enormemente allargata nel confronto tra il nostro Paese e quelli dell'area OCSE: in Italia essi sono cresciuti dell'1%, nell'OCSE del 32,5%.

Quello che non appare convincente è tuttavia il modo in cui nel *Libro Verde* – e non solo – viene formulato il nesso causale che collega le basse retribuzioni alla scarsa produttività delle imprese. A nostro avviso, occorre rovesciare tale nesso, evidenziando piuttosto come una dinamica salariale positiva stimoli la dinamica della produttività (ciò che gli economisti chiamano "*effetto Ricardo*"), favorendo l'avvio di un circolo virtuoso che passa anche dalle traiettorie di investimento e innovazione delle imprese e ricade sulla valorizzazione della base industriale del Paese.

Per quanto riguarda inoltre la critica all'eccessiva rigidità del mercato del lavoro, considerata come fattore di depressione salariale e produttiva, occorre sottolineare come le riforme susseguitesì nel nostro Paese a partire dagli Novanta – dal Pacchetto Treu al Decreto Poletti, fino al *Jobs Act* – siano andate tutte nella medesima direzione di flessibilizzare e deregolamentare il mercato occupazionale (producendo peraltro effetti trascurabili sull'aumento dell'occupazione). Il risultato è che in Italia il lavoro non è mai stato così *precario* come è oggi. Si tratta di una tendenza che riguarda del resto tutte le economie avanzate, come certificato dagli indicatori sintetici sulla rigidità della legislazione sulla protezione del lavoro (EPL-Employment Protection Legislation) elaborati dall'OCSE.

A tutto ciò occorre peraltro aggiungere il problema del rinnovo dei CCNL scaduti, che riguarda ad oggi oltre cinque milioni di lavoratori dipendenti. In altri termini, il nostro Paese è caratterizzato da politiche di moderazione e flessibilità salariale che sono il frutto di una strategia ultratrentennale sostenuta dall'azione dei Governi e implementata dalle imprese per favorire lo sviluppo economico. Ciononostante, contrariamente a quanto atteso, questa strategia ha inciso e sta incidendo negativamente sull'avanzamento tecnologico, gli investimenti, la crescita complessiva del sistema-Paese, senza portare a un incremento dei salari. Sul fronte della produttività del lavoro (PIL per occupato), essa è aumentata dal 1990 ad oggi solo del 10%, rispetto al 24, 25 e 27% di Spagna, Francia e Germania.

Un recente studio datato novembre 2024 e intitolato *Dinamica dei redditi, recenti squilibri nell'industria italiana*, a cura dall'Osservatorio delle Imprese della Facoltà di Ingegneria Civile e Industriale di «Sapienza» Università di Roma, indaga il rapporto tra competitività, investimenti produttivi delle imprese e remunerazione del lavoro in Italia, elaborando i dati cumulativi dal 2014 al 2023 pubblicati dall'Area Studi Mediobanca e relativi 1.900 società industriali italiane, che nel complesso rappresentano il 45% del fatturato dell'industria nazionale.

Nel 2023 il fatturato netto delle società industriali medie e grandi esaminate dall'Area Studi Mediobanca è stato di un terzo (34%) più alto di quello del 2019, anno prima dello shock pandemico. Il valore aggiunto è risultato superiore di una percentuale simile, il 33%, mentre il fatturato esportato è tornato vicino alla soglia del 40% del totale. Al contrario, la quota di valore aggiunto legata alla remunerazione del lavoro è calata di ben 12 punti percentuali.

Ciò ha lasciato un maggior utile netto nelle mani dei soci dell'impresa: il peso dell'utile netto è aumentato infatti di ben 14 punti percentuali nel 2023 rispetto al 2020, mentre la quota di valore aggiunto che riguarda ammortamenti, oneri finanziari e oneri fiscali è rimasta sostanzialmente stabile. I soci hanno inoltre prelevato come dividendi l'80% degli utili netti e hanno lasciato il 20% come autofinanziamento di nuovi investimenti: un dato *controintuitivo*, e tuttavia indicativo della tendenza in atto nell'industria, rispetto al fatto che la crescita del capitale all'interno dell'impresa dovrebbe essere – al contrario di quanto in realtà avviene – una priorità per l'imprenditore.

Oltretutto, gli scarsi investimenti delle imprese sono stati solo per il 40% materiali nelle fabbriche e per il 60% finanziari in partecipazioni. E l'età media delle immobilizzazioni materiali è rimasta costante e pari a 19 anni, segno che sono stati realizzati investimenti di semplice mantenimento e non di potenziamento o ammodernamento. Altro dato significativo evidenziato nel rapporto è che gli investimenti finanziari in partecipazioni, come l'acquisizione di società estere in una strategia di crescita cosiddetta "esterna", sono risultati negli ultimi anni più di una volta e mezza gli investimenti tecnici nelle fabbriche pre-esistenti (quelli coerenti con una strategia di crescita cosiddetta "interna").

Si tratta di una dinamica che trova sostanziale conferma anche nel recente (dicembre 2024) dossier *La transizione tra sviluppo e crisi: lavoro, salari e profitti* a cura del Centro Studi FIOM-CGIL nazionale, che fotografa l'andamento del settore metalmeccanico tra il 2019 e il 2023. A fronte di un incremento del 33,47% del valore della produzione in questo arco di tempo, gli utili netti sono aumentati del 91,56%, quasi raddoppiando rispetto al 2019 e superando i 30 miliardi di euro nel 2023. La quota di valore aggiunto che va ai lavoratori è però diminuita tra il 2019 e il 2023 di 7,34 punti percentuali, mentre la quota di profitti lordi (Ebitda) è aumentata di 7,63 punti percentuali.

Riteniamo pertanto sbagliato il modo in cui nel *Libro Verde* si affronta il tema dei bassi salari e della produttività stagnante. Una strategia di politica industriale in grado di confrontarsi con i problemi strutturali che frenano lo sviluppo economico dovrebbe fondarsi, piuttosto, sulla consapevolezza che la competitività dipende in modo cruciale dalla qualità degli input e degli investimenti, così da posizionare il sistema produttivo su traiettorie di avanzamento tecnologico. Da questo punto di vista, una struttura occupazionale più stabile e retribuita favorisce migliori condizioni di lavoro, stimolando la dinamica della produttività. Accanto all'impegno per una politica industriale che sostenga la creazione di posti di lavoro di qualità, c'è quindi bisogno di proteggere il lavoro e incrementare le retribuzioni.

In particolare, la tutela del lavoro passa per due vie fondamentali. La prima è il ripensamento dei contratti di lavoro, con una drastica riduzione del numero delle tipologie contrattuali esistenti, e con l'obiettivo di ridurre la precarietà, favorire i contratti a tempo indeterminato ed estendere le protezioni a tutti i lavoratori. In questa luce – e nell'ottica di una politica industriale davvero *strategica* – la stabilità

dei contratti di lavoro dovrebbe rappresentare una condizione rilevante nella concessione di finanziamenti pubblici alle imprese (cfr., in proposito, anche il paragrafo 3 più avanti). La seconda via è l'introduzione per legge di un salario minimo, agganciato ai minimi dei contratti di lavoro, rovesciando una tendenza che negli ultimi vent'anni ha fatto cadere in modo significativo i salari reali dei lavoratori a più basso reddito, in modo da affrontare anche il problema dei *working poor* che negli ultimi anni si sta progressivamente aggravando.

Più in generale, occorre ripensare i diversi strumenti ora in campo in una visione d'insieme, in un sistema di *welfare* universalistico che protegga tutti i lavoratori dal rischio di perdita del reddito, garantendo la contribuzione pensionistica e, per quanto possibile, la continuità del rapporto di lavoro. Un sistema integrato di tutela del reddito da lavoro può e deve connettersi alla formazione continua e al *reskilling* dei lavoratori, finalizzata anche alle iniziative di politica industriale che verranno discusse nei prossimi paragrafi, con un'attenzione particolare alle categorie di lavoratori più fragili e nei territori maggiormente interessati dai processi di cambiamento (le aree di crisi e i lavoratori interessati dalla riconversione ecologica dei propri impianti).

### **1.2.2. L'industria della Difesa e la transizione geostrategica**

Tra gli obiettivi della nuova strategia di politica industriale enucleati nel *Libro Verde* relativamente al tema della transizione geostrategica e della collocazione del Paese nel nuovo sistema delle relazioni internazionali – segnato dall'aumento dei conflitti armati nel mondo e dall'inasprimento delle tensioni e delle divisioni tra Stati e blocchi regionali e militari – vi è quello di "rafforzare l'economia dell'industria della difesa e favorire una crescente integrazione con le imprese civili, in particolare con quelle che sviluppano prodotti o tecnologie duali".

L'industria della Difesa viene concepita nel *Libro Verde* come un asset strategico, anche dal punto di vista del suo ruolo nell'export e di traino rispetto ai settori produttivi dell'economia civile, che la politica industriale dovrebbe assumere come priorità e su cui è chiamata a puntare per assicurare una prospettiva di sviluppo industriale e di benessere e sicurezza nazionale. Si tratta, a nostro avviso, di una prospettiva del tutto sbagliata: investire sulle armi non è mai un "buon affare", né dal punto di vista della sicurezza, né tanto meno dal punto di vista dello sviluppo del Paese.

Negli ultimi anni, e in particolare dall'inizio della guerra in Ucraina, la spesa militare e gli investimenti in armamenti sono cresciuti sempre di più in Italia, in Europa e nel mondo. Il *Rapporto SIPRI* del 2024 attesta che la spesa per armi a livello globale ha superato i 2.433 miliardi di dollari nel 2023, con un aumento del 6,8% rispetto all'anno precedente. I paesi dell'Unione Europea, complessivamente, registrano una spesa militare tra le tre e le quattro volte superiore rispetto a quella della Russia. Nel 2023, inoltre, i paesi della NATO e dell'UE hanno destinato alle forze armate 215 miliardi di euro (a prezzi costanti del 2015) rispetto ai 145 miliardi di euro del 2014, con un aumento del 48% in termini reali.

Tale tendenza alla militarizzazione non garantisce *ipso facto* maggiore sicurezza, che invece richiede un insieme diversificato di misure, le quali includono, tra l'altro, accordi politici e diplomatici, iniziative di prevenzione e risoluzione diplomatica dei conflitti, controllo degli armamenti e costruzione di misure di fiducia reciproca tra le parti. Questa dinamica di militarizzazione innesca piuttosto una nuova corsa agli armamenti, che a sua volta produce l'effetto di destabilizzare ulteriormente l'ordine internazionale.

In Europa, stiamo assistendo a un pericoloso scivolamento dal *Green Deal* al *War Deal*: come riportato anche nel *Libro Verde*, la Commissione Europea, insieme al Rapporto Draghi, sostiene che nei prossimi dieci anni siano richiesti ulteriori investimenti per la difesa pari a circa 500 miliardi di euro. L'Italia è a pieno titolo inserita all'interno di questa dinamica di riarmo e militarizzazione. La spesa

militare italiana per il 2025 ha raggiunto la cifra record di 32.023 milioni di euro, con un aumento del 12,4% rispetto al 2024 (+3,5 miliardi in un anno) e del 60% sull'ultimo decennio.

Nell'ultima *Legge di Bilancio 2025-2027* è prevista una spesa di oltre 40 miliardi di euro solo per i sistemi d'arma nei prossimi tre anni. Se, inoltre, si perseguirà fino in fondo l'obiettivo della destinazione del 2% del PIL alla spesa militare, questo comporterà per il nostro Paese una spesa aggiuntiva di circa 20 miliardi di euro nei prossimi anni: investimenti ingentissimi e assolutamente sproporzionati rispetto a quanto allocato su altri capitoli di spesa pubblica che a nostro avviso dovrebbero essere considerati davvero prioritari e strategici per la politica industriale.

Il tema della quantità di risorse da destinare deve peraltro essere collegato, nell'ambito di una opportuna valutazione sulla strategicità di un indirizzo di politica industriale che guardi al rafforzamento dell'industria della Difesa, al computo delle ricadute della spesa militare sulla crescita economica, sulla produzione e sull'occupazione in Italia. Il recente Rapporto di Campagna Sbilanciamoci! e Greenpeace dal titolo *Economia a mano armata 2024. Spesa militare e industria delle armi in Europa e in Italia* procede in questa direzione, portando a risultati che squalificano le posizioni sostenute nel *Libro Verde*.

Con riferimento al periodo 2013-2023, il Rapporto rivela che in Italia la spesa in armamenti ed equipaggiamenti (che rappresenta una parte della spesa militare complessiva, in cui sono inclusi anche altri costi come stipendi e manutenzione) sia aumentata del 132%, ma nello stesso tempo il PIL è aumentato del 9% e l'occupazione del 4%. Nel caso dei Paesi europei aderenti alla NATO, la spesa militare in armi ed equipaggiamenti è aumentata del 168%, il PIL del 12% e l'occupazione del 9%. Sempre nel decennio 2013-2023, si calcola che nel nostro Paese l'aumento complessivo della spesa militare sia stato del 26%, mentre la spesa per l'istruzione è aumentata del 3% e quella per la sanità dell'11%.

Il Rapporto ospita inoltre una simulazione econometrica riguardo all'effetto sull'occupazione e la produzione nazionale in Italia, Germania e Spagna degli investimenti per i sistemi d'arma, l'istruzione, la salute e la protezione dell'ambiente. Nel nostro Paese, un miliardo di euro di investimento aggiuntivo sulla spesa per approvvigionamento di armi porterebbe a un aumento dell'occupazione di 3.160 unità, ma la stessa somma genererebbe 9.960 nuovi posti di lavoro nei servizi ambientali, 12.300 nella sanità e 13.890 nell'istruzione. I nuovi posti di lavoro sarebbero pertanto da tre a quattro volte superiori rispetto all'impatto occupazionale derivante dall'aumento delle spese per le armi.

Lo stesso vale per la produzione nazionale: in Germania e in Spagna una spesa aggiuntiva di 1.000 milioni di euro per l'acquisto di armi porterebbe a un aumento della produzione interna, rispettivamente, di 1.230 e di 1.284 milioni di euro, mentre in Italia tale incremento sarebbe di soli 741 milioni di euro, poiché gran parte della spesa andrebbe in importazioni dall'estero. Tuttavia, lo stesso investimento di un miliardo di euro nel nostro Paese sulla protezione ambientale, la sanità e l'istruzione sarebbe in grado di generare un aumento della produzione interna pari, rispettivamente, a 1.900, 1.254 e 1.562 milioni di euro.

In tal senso, la militarizzazione sembra essere un'opzione tutt'altro che valida e conveniente in termini economici. L'aumento delle spese militari sta portando l'Europa e l'Italia lungo una traiettoria di minore prosperità economica, minore creazione di posti di lavoro e peggiore qualità dello sviluppo. Le possibili alternative di politica industriale – maggiori risorse per la protezione dell'ambiente, per migliorare il nostro sistema di istruzione e formazione, per potenziare il servizio sanitario pubblico – avrebbero invece effetti molto più positivi sulla produzione e sull'occupazione, apportando al contempo benefici diretti all'ambiente e alla qualità della vita.

Infine, rispetto al legame tra industria della Difesa e altri settori industriali non militari, con un ruolo di traino della prima rispetto ai secondi, occorre sconfessare la tesi per cui senza gli investimenti nei

sistemi d'arma non ci sarebbero sufficienti livelli di innovazione e benefici in termini tecnologici per sviluppare le produzioni civili. Oggi gran parte degli investimenti nell'innovazione e nella ricerca ha oltrepassato i confini dello spazio militare: intelligenza artificiale, digitale e microelettronica possono crescere indipendentemente dagli investimenti bellici. Senza contare che molta tecnologia – ad esempio nell'industria aeronautica o nella cantieristica avanzata – legata alle produzioni militari è di tipo “*dual use*” e può essere impiegata anche per quelle civili.

Alla luce di tutto ciò, sosteniamo la necessità di un rovesciamento delle priorità rispetto a quanto auspicato nel *Libro Verde*: una politica industriale strategica per l'Italia dovrebbe puntare sul rafforzamento dell'industria civile, e non della Difesa, guardando alla riduzione delle spese militari e alla riconversione delle imprese belliche per favorire uno sviluppo equo e sostenibile all'interno di un contesto internazionale di *de-escalation* dai conflitti armati e multilateralismo sotto l'egida di un sistema ONU riformato e potenziato.

### **1.2.3. Il nucleare nella transizione verde**

In riferimento all'obiettivo di conseguire i *target* della transizione ecologica ed energetica, ci pare incongruo e da respingere il ripetuto riferimento alla necessità di optare per il principio di neutralità tecnologica e di annoverare contestualmente il nucleare tra le fonti primarie di generazione dell'elettricità su cui la politica industriale dovrebbe puntare per decarbonizzare il nostro apparato produttivo e raggiungere il traguardo della neutralità climatica al 2050 e di un'economia con zero emissioni nette di gas serra fissato dal *Green Deal*. Inoltre, il ricorso al nucleare viene indicato nel *Libro Verde* come una soluzione da privilegiare per affrontare il problema dell'alto costo dell'energia, un fattore che penalizza pesantemente la competitività del nostro sistema industriale.

Eppure, il nucleare non appare come una fonte di produzione energetica in grado di reggere il confronto con le rinnovabili, sia sotto il profilo dei costi, sia sotto il profilo del contributo all'abbattimento delle emissioni inquinanti. Il *World Energy Outlook 2024* pubblicato dall'IEA-International Energy Agency attesta in proposito che i costi di generazione dell'energia elettrica nel 2023, 2030 e 2050 nell'Unione Europea sono e saranno per le fonti rinnovabili sempre più bassi di quelli del nucleare (con lievi differenze, ciò vale anche per gli Stati Uniti, la Cina e l'India tra le grandi economie mondiali). In particolare, il costo di generazione dell'elettricità prodotta dalle centrali nucleari è oggi più alto di 3-4 volte rispetto al solare e di quasi 3 volte rispetto all'eolico.

La produzione di elettricità globale fornita dal nucleare, pari a circa il 10%, è inoltre in costante declino, mentre le rinnovabili hanno raggiunto quasi il 30%, mostrando un trend continuo e marcato di crescita. Queste ultime già oggi producono più elettricità rispetto al nucleare nel mondo e, a livello europeo, hanno superato la produzione da fossili. Eurostat conferma che nel 2023 la prima fonte di energia utilizzata in Europa per produrre elettricità sia stata di gran lunga quella rinnovabile (619 miliardi di kWh da centrali nucleari; 807 miliardi di kWh da centrali a gas, carbone e petrolio; 1.159 miliardi di kWh da impianti alimentati da fonti rinnovabili): nel 2023, le fonti rinnovabili di energia hanno rappresentato quasi il 45% del mix elettrico europeo.

Dal 2000 a oggi, inoltre, la produzione da nucleare è calata del 28% e quella da gas, carbone e petrolio del 34%, mentre la produzione da rinnovabili è cresciuta del 176%. Nello scenario *Net-Zero Emission 2050*, l'IEA stima, a livello globale, una quota di nucleare (anche di nuova generazione) in calo all'8% in un mix ottimale di energia elettrica decarbonizzata. In altri termini, il nucleare non può essere un'alternativa – in special modo se si guarda al breve o al medio periodo, a 25 anni dall'obiettivo della neutralità climatica dell'Unione Europea fissato nel 2050 – alla sostituzione dei combustibili fossili con

le fonti rinnovabili, con tutto ciò che ne consegue dal punto di vista dell'identificazione delle scelte di politica industriale da compiere, delle tecnologie su cui puntare e delle risorse da allocare.

In tal senso, la strada da perseguire è quella di una decarbonizzazione del sistema elettrico italiano quanto più possibile sostenuta e che non preveda alcuna ipotesi di ricorso al nucleare. Occorre ricordare in proposito che a maggio 2022 e un anno dopo, a maggio 2023, i Paesi del G7 hanno sottoscritto e rinnovato l'impegno per un settore elettrico in massima parte decarbonizzato entro il 2035. Si tratta di un passaggio fondamentale per contenere, in linea con quanto stabilito nell'Accordo di Parigi, l'aumento della temperatura media globale ben al di sotto della soglia di 2°C oltre i livelli pre-industriali, e di limitare tale incremento a 1,5°C al fine di evitare le conseguenze catastrofiche del cambiamento climatico. La decarbonizzazione del sistema elettrico è del resto – e a tutti gli effetti – centrale per la decarbonizzazione di tutti gli altri settori economici.

Perseguire l'obiettivo di una piena decarbonizzazione del sistema elettrico al 2035 senza ricorso al nucleare è possibile e vantaggioso non solo dal punto di vista ambientale, ma anche da quello economico. Si tratta infatti di opportunità fondamentale per creare lavoro e rilanciare lo sviluppo del Paese, offrendo una prospettiva che una strategia di politica industriale dovrebbe cogliere e favorire. A dimostrarlo è il recente *Rapporto sugli impatti economici e occupazionali delle politiche per un sistema elettrico italiano decarbonizzato nel 2035* curato da Fondazione Ecosistemi per conto del WWF (due tra le organizzazioni della Campagna Sbilanciamoci!) e basato su due precedenti studi elaborati da ECCO e Artelys dal titolo, rispettivamente, *Politiche per un sistema elettrico italiano decarbonizzato nel 2035* e *Development of a transition pathway towards a close to net-zero electricity sector in Italy by 2035*.

Nel rapporto sono considerate otto filiere produttive (reti con linee aeree, reti con linee sottomarine, solare fotovoltaico a terra, solare fotovoltaico su tetto, eolico *onshore*, eolico *offshore*, biomasse, idroelettrico), distinte in due aree (impianti rinnovabili e reti) e indagando le principali fasi del ciclo di vita: costruzione, installazione, manutenzione. Gli investimenti necessari per la realizzazione degli impianti rinnovabili ammontano a 161,2 miliardi di euro, con vantaggi economici diretti, indiretti e indotti in Italia pari a 350,6 miliardi, distribuiti tra vari settori, in particolare manifattura (140,6 miliardi) ed edilizia (116,6). Dal punto di vista degli occupati al 2035 collegati al solo settore delle FER-Fonti Energetiche Rinnovabili, ed espressi in ULA-Unità Lavorative per Anno, si stimano complessivamente 104.212 unità, il 90% delle quali in Italia (93.273). Calcolando invece l'occupazione complessiva del settore FER generata nel corso dell'intero ciclo di vita degli impianti, pari a 25 anni, questa ammonterebbe a 1.305.066 unità, con circa 1.119.753 unità nelle attività di gestione (di cui 1.069.250 unità localizzate in Italia).

Per quanto riguarda le reti, nel rapporto si stimano investimenti pari a circa 31 miliardi di euro e costi di gestione di circa 3,7 miliardi. Gli impatti economici diretti, indiretti e indotti in Italia ammontano a 48,6 miliardi. In termini occupazionali, si possono prudenzialmente stimare al 2035 circa 12mila unità localizzate in Italia, la stragrande maggioranza delle quali concentrata nella fase di installazione, e poco più di 1.400 all'estero. La stima degli impatti occupazionali durante l'intero ciclo di vita delle reti, considerato di 50 anni, ammonta infine a oltre 57mila unità, con circa 44mila unità nelle attività fase di gestione (esercizio e manutenzione), di cui l'82% circa in Italia.

Si tratta di evidenze che indicano con chiarezza come la via strategica di politica industriale – non solo per rispondere agli obiettivi della decarbonizzazione e della transizione ecologica, ma anche per sostenere lo sviluppo di nuovi settori produttivi e di filiere strategiche "verdi", creando al contempo posti di lavoro di qualità, in una triplice prospettiva di sostenibilità ambientale, sociale e industriale – sia quella dell'investimento senza esitazioni su rinnovabili ed elettrificazione, senza lasciare alcuno spazio all'ipotesi di rilancio del nucleare.

Le ragioni di una ferma contrarietà rispetto al nucleare potrebbero peraltro arricchirsi annoverando, tra le altre, i tempi lunghi e gli alti costi di realizzazione degli impianti – a maggior ragione se ci si riferisce, come si fa nel *Libro Verde*, agli *Small Modular Reactors* come frontiera di sviluppo industriale, che saranno disponibili nella migliore delle ipotesi solo nel 2030 –, i problemi ancora insoluti di gestione e stoccaggio delle scorie radioattive e quelli di sicurezza dei reattori, il fatto che i cittadini italiani si siano già chiaramente espressi contro l'opzione nucleare in due occasioni referendarie, nel 1987 e nel 2011. Nel complesso, si tratta di elementi di criticità che squalificano ulteriormente l'insistenza posta nel *Libro Verde* sull'opportunità di sviluppo del nucleare.

Chiediamo pertanto che su questo punto – che appare quanto meno *divisivo* – si faccia un passo indietro rispetto alle posizioni filo-nucleariste espresse nel *Libro Verde* e riteniamo ineludibile che la decisione di includere o meno il nucleare, già a partire dalla prossima pubblicazione del *Libro Bianco*, tra i cardini della nuova strategia di politica industriale per il nostro Paese sia rimessa all'esito di un confronto largo, democratico e approfondito, con il coinvolgimento delle parti sociali e scientifiche insieme a quelle istituzionali e imprenditoriali.

#### **1.2.4. L'automotive, i biocarburanti e i carburanti sintetici**

Il taglio delle considerazioni critiche rispetto al nucleare sopra riportate può essere esteso all'apertura auspicata nel *Libro Verde* – senza peraltro dati ed evidenze di supporto, e ancora una volta in nome del principio di neutralità tecnologica – alla sopravvivenza del motore endotermico e al contestuale ricorso a biocarburanti e carburanti sintetici come vettori energetici per l'auto. Anche in questo caso vigono ragioni legate a costi, tempi, maturità tecnologica e impatto su emissioni inquinanti che squalificano tali opzioni come scelte strategiche di politica industriale da compiere per indirizzare e favorire lo sviluppo sostenibile della filiera automotive, in modo da centrare gli obiettivi della transizione verde.

È bene ricordare che l'automotive è al centro di un processo di mutamento strutturale innescato dal combinato disposto dell'avanzante digitalizzazione, dell'automazione e delle nuove tecnologie nei sistemi produttivi, della risposta ai problemi del cambiamento climatico, degli stessi orientamenti del mercato e degli investimenti delle case automobilistiche. Il mondo dell'auto sta affrontando in particolare quello che è probabilmente il cambiamento tecnologico più radicale della sua storia, con l'abbandono di una propulsione legata ai combustibili fossili in favore di soluzioni più sostenibili. In questo quadro si colloca il 2035 come data che segnerà in Europa la *phase out* dei motori endotermici.

Si tratta di un passaggio cruciale soprattutto per l'Italia, data l'importanza del settore e di tutta la sua filiera – evidenziata anche nel *Libro Verde* – nel nostro panorama produttivo e manifatturiero: l'automotive ha sempre giocato un ruolo chiave nella storia industriale e sociale del Paese, dando un contributo cruciale allo sviluppo dei nostri territori. Tuttavia, negli ultimi 30 anni l'Italia ha subito una forte contrazione della propria capacità industriale e occupazionale relativa alla produzione dei veicoli – dettata innanzitutto dal progressivo disinvestimento nel nostro Paese da parte di Fiat-Stellantis, l'unico *carmaker* nazionale – solo in parte compensata da una sempre maggiore esposizione della componentistica sui mercati esteri, in particolare tedeschi e francesi.

Per far fronte alle sfide della transizione ecologica del trasporto su strada, in linea con le posizioni e le proposte dell'Alleanza Clima Lavoro (di cui la Campagna Sbilanciamoci! è co-fondatrice), riteniamo che l'elettrificazione – combinata a uno sviluppo massiccio della produzione di energie rinnovabili – sia la tecnologia migliore e più matura per ridurre l'impatto ambientale della mobilità di massa. Le auto elettriche a batteria (BEV-Battery Electric Vehicles) offrono infatti agli automobilisti il modo più pulito, efficiente e conveniente per decarbonizzare il trasporto stradale, mentre per i carburanti biologici e

sintetici – a causa della loro minore disponibilità, del maggiore costo, dei più alti livelli di emissioni climalteranti – è possibile prevedere un utile impiego nei settori industriali *hard-to-abate*, là dove l'elettrificazione non è un'opzione attualmente disponibile e matura, come per gli aerei, le navi a lunga percorrenza, l'industria pesante.

Un recente report del 2023 di Transport&Environment (altra organizzazione aderente all'Alleanza Clima Lavoro) intitolato *Carburanti biologici e sintetici: tutto ciò che bisogna sapere* chiarisce come segue questi aspetti: "l'utilizzo di biocarburanti e carburanti sintetici, in veicoli con motore a combustione, è una soluzione fino a quasi 5 volte meno efficiente, in termini di consumi energetici, rispetto alle prestazioni dei veicoli elettrici a batteria. [...]. Se si guarda alle performance emissive al 2030 – quando teoricamente potrebbero iniziare ad essere disponibili sul mercato limitati quantitativi di *e-fuels* (0,4% del carburante alla pompa) per sostituire i carburanti fossili – le auto elettriche saranno comunque una soluzione climaticamente migliore, potendo contare su emissioni comunque molto più basse (53% in meno) rispetto ad un veicolo alimentato ad *e-fuels*".

Oltre a essere meno efficiente e più emissivo sotto il profilo dell'impatto climatico, il ricorso ai carburanti biologici e sintetici solleva il problema tutt'altro che irrilevante dal punto di vista economico della loro limitata disponibilità, sempre che si parli di carburanti prodotti in maniera effettivamente sostenibile: nel caso degli *e-fuels*, ad esempio, soltanto l'idrogeno "verde" può essere ottenuto da fonti rinnovabili senza emissioni climalteranti, mentre oggi circa il 99% dell'idrogeno prodotto a livello mondiale è associato a ingenti emissioni di anidride carbonica. La produzione di biocarburanti e carburanti sintetici appare infatti non scalabile, e i volumi di cui si può disporre attualmente e si potrà disporre anche nei prossimi anni non sono minimamente in grado di contribuire al raggiungimento dei *target* di decarbonizzazione del trasporto su strada.

I biocarburanti avanzati e quelli prodotti da rifiuti e residui, si legge in proposito nel report, "dipendono ampiamente dall'importazione di tali materie prime da paesi extra-europei e raggiungono volumi di produzione molto limitati. [...]. Oggi, il loro uso in purezza permetterebbe di alimentare appena il 5% dei veicoli circolanti in Italia (1,9 milioni). [...]. Allo stesso modo, i 5 milioni di tonnellate di HVO (Hydro-treated Vegetable Oil) che ENI intende produrre e commercializzare al 2030, potrebbero alimentare al massimo 6,9 milioni di veicoli del parco circolante italiano (o il 20%). Per quanto riguarda i carburanti sintetici, l'analisi delle stime di produzione dell'industria indica che, al 2035, in Europa, si raggiungeranno volumi capaci di alimentare appena 5 dei 287 milioni di veicoli circolanti (circa il 2%)."

Sulla base di queste considerazioni, riteniamo sbagliato e controproducente il riferimento nel *Libro Verde* ai biocarburanti e ai carburanti sintetici come nuove frontiere – in nome della neutralità tecnologica – di sviluppo sostenibile per l'automotive. Al contrario, crediamo che una politica industriale realmente strategica e saldamente ancorata al perseguimento degli obiettivi del *Green Deal* debba procedere senza esitazioni, con misure adeguate e una regia pubblica alla base, sulla via di una giusta transizione attraverso l'elettrificazione del trasporto su strada, senza sprecare risorse su produzioni insostenibili o false soluzioni come, appunto, quelle dei suddetti vettori energetici per la mobilità stradale.

## **2. Le traiettorie di fondo per una nuova politica industriale**

Tutti i maggiori Paesi mondiali – Stati Uniti e Cina in primo luogo – hanno predisposto e implementato strategie industriali centrate su piani di indirizzo delle trasformazioni produttive ritenute desiderabili per le loro economie. Anche in Italia occorre definire una politica industriale organica, che superi le

molte iniziative frammentarie ora in campo – dal PNRR ai settori in crisi – e disegni una traiettoria complessiva e sistemica di sviluppo per il Paese, guidando le scelte nazionali, gli investimenti delle imprese e i consumi dei cittadini.

Questa politica industriale deve essere trasversale ai vari comparti dell'economia e definire obiettivi e tempi precisi e misurabili. Come abbiamo visto nel paragrafo precedente, il *Libro Verde* contiene, insieme a zone d'ombra ed elementi di forte criticità, alcune indicazioni utili in tale direzione. Gli obiettivi della nuova politica industriale dovrebbero essere ambiziosi, ma coerenti con le linee di sviluppo dell'industria europea e con le competenze possedute dal nostro sistema produttivo, valutando le possibili sinergie, il rafforzamento delle filiere esistenti e individuando in chiave strategica i nodi e le capacità produttive ora deboli o mancanti, ma che vanno sviluppate.

A tal fine, il quadro nazionale dovrebbe essere articolato con obiettivi regionali, con le amministrazioni locali chiamate a gestire risorse e strumenti sulla base dei propri vincoli e delle proprie opportunità, in base a strategie legate ai diversi territori. Più in generale la strategia di politica industriale di cui il Paese ha bisogno, avendo al centro un rinnovato protagonismo da parte dell'attore statale, dovrebbe essere improntata alla sostenibilità e alla *giusta* transizione, ambientale e sociale. La sfida che abbiamo di fronte, anche in Europa, è quella di creare e sfruttare nuove tecnologie "pulite" e sostituire quelle vecchie e inquinanti, guidando il processo di cambiamento strutturale in corso che riguarda produzioni, occupazione, consumi.

Il paradigma tecnologico dei prossimi decenni sarà centrato in particolare sullo sviluppo di beni e metodi di produzione eco-sostenibili e a basso impatto ambientale; su processi e produzioni che sfruttano meno energia, meno risorse, meno suolo, con un minore impatto sul clima e sugli eco-sistemi; sullo sfruttamento delle energie rinnovabili; sull'efficientamento energetico e lo sviluppo dell'economia circolare (riorganizzando l'intero ciclo di vita delle merci, avvicinandosi all'obiettivo di "rifiuti zero" e favorendo il recupero e riuso dei materiali), sulla riparazione e la manutenzione di beni esistenti e di infrastrutture che tutelino la natura.

Tale prospettiva – è bene rimarcarlo – offre grandi opportunità per lo sviluppo scientifico e tecnologico in Italia, che potrebbero articolarsi nella sfera delle attività di mercato e nella sfera delle attività gestite direttamente dal pubblico. Qui di seguito proviamo pertanto a individuare, in una prospettiva di sostenibilità ambientale e sociale, alcune traiettorie di fondo e filiere strategiche per una nuova politica industriale nel nostro Paese – la mobilità, il digitale, la salute, la ricerca –, per poi riflettere sul modo in cui l'intervento pubblico in questo campo potrebbe essere ripensato (cfr. §3) ed enucleare, su queste basi, alcuni strumenti chiave da mettere in campo (cfr. §4).

### **2.1. La mobilità, l'auto, i trasporti**

Occorre pensare a sistemi di mobilità integrata con un impatto ambientale ridotto – sul modello dei piani di sviluppo auto-mobilità-ambiente in Germania e in Francia – e con l'obiettivo di eliminare la produzione di motori a combustione interna entro la data prevista del 2035, senza slittamenti, creando sistemi a zero congestione, oltre che a zero emissioni, nelle grandi città. Tutto ciò avendo in mente – come si è detto sopra nel paragrafo 1.2.4 – che il futuro della mobilità sostenibile appartiene all'elettrificazione del trasporto, missione chiave su la politica industriale è chiamata a concentrare risorse e ad assicurare un quadro normativo stabile e certo.

A tal fine serve il coinvolgimento di numerosi settori, la creazione di sistemi efficienti di trasporto pubblico, reti infrastrutturali coerenti con la mobilità sostenibile (a partire dall'infrastrutturazione elettrica e la costruzione di una capillare rete nazionale di distribuzione delle colonnine per la ricarica,

ancora debole e mal distribuita sul territorio), un piano massiccio di investimenti da destinare alla riconversione produttiva e politiche della ricerca coerenti sul piano ambientale e sulle fonti rinnovabili, una tassazione che favorisca il consumo e la produzione di beni e servizi verdi e riveda in chiave ambientalmente favorevole i sussidi pubblici – i SAD – che danneggiano l'ambiente e che riguardano i trasporti, pari a oltre 13 miliardi di euro l'anno.

Lo sviluppo della mobilità elettrica e sostenibile richiede un approccio integrato con misure che comprendono, dal lato dell'offerta, la creazione di stabilimenti di rilevanti dimensioni per la produzione di batterie elettriche (mentre ad oggi la realizzazione dell'unico impianto previsto in Italia, ovvero la *gigafactory* di Termoli, è ancora in sospeso), lo sviluppo di capacità produttive e di assemblaggio di auto e furgoni elettrici in Italia (in assenza delle quali si crea solo domanda per nuove importazioni dall'estero), lo sviluppo di produzioni di autobus elettrici (ma la recente privatizzazione di Industria Italiana Autobus, con la dismissione delle quote di partecipazione statale di Leonardo e Invitalia, va esattamente nella direzione opposta) e il rinnovo del vecchio parco veicoli esistenti, il completamento della cablatura digitale del Paese.

Servono al contempo politiche complementari e integrate sulla tutela del territorio, insieme a una migliore pianificazione dei centri urbani e un programma di "piccole opere" diffuse sul territorio, in particolare al Sud: investendo sulle ferrovie al servizio dei pendolari, le tramvie e le metropolitane nelle aree urbane, sulla costruzione di infrastrutture per la mobilità dolce e la realizzazione della logistica per favorire l'interscambio modale. Per il trasporto su rotaia occorre inoltre sviluppare le capacità produttive nazionali in campo ferroviario, senza limitarsi solo all'alta velocità; per il settore navale, occorre favorire la produzione di navi per il trasporto merci (le "autostrade del mare") riducendo la dipendenza di Fincantieri dalle produzioni militari.

Dal lato dell'offerta, occorre ripristinare il piano di incentivi per l'acquisto di autovetture – focalizzando però sui veicoli a zero emissioni e sulle flotte aziendali – che è stato azzerato dal definanziamento in Legge di Bilancio 2025-2027 del *Fondo per la transizione verde, la ricerca, gli investimenti del settore e per il riconoscimento di incentivi all'acquisto di veicoli non inquinanti* (il cosiddetto "Fondo automotive"), istituito dal governo Draghi nel 2022 con una dotazione di 8,7 miliardi fino al 2030. Al fine di favorire il rinnovo e la decarbonizzazione del parco circolante è prioritario anche il varo – sul modello di successo della sperimentazione francese – di un piano di *leasing sociale* rivolto ai meno abbienti per il noleggio a lungo termine, con eventuale opzione di acquisto, di un'auto elettrica tramite il versamento di una rata mensile di importo contenuto.

La politica industriale dovrebbe poi guardare agli investimenti sulla mobilità pubblica, ciò che consentirebbe di aprire nuove prospettive occupazionali su produzioni e servizi che abbattano le emissioni e guardano alla sostenibilità e al benessere collettivo, a partire da quello di chi per spostarsi dipende dal trasporto pubblico. In questo quadro, non è possibile trascurare la condizione in cui versa il Trasporto Pubblico Locale (TPL) in Italia. L'occupazione nei servizi TPL si è ridotta tra 2005 e 2021 di oltre 4mila unità, scendendo a circa 80mila, con una forte disomogeneità nella distribuzione dei servizi e delle reti: ad esempio, dal punto di vista dell'offerta abbiamo 6.000 posti-km per abitante al Nord e meno di 2.000 al Sud.

Il TPL subisce il peso del sotto-finanziamento del *Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato, agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario* (cosiddetto "Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale", con una dotazione di circa 5,2 miliardi nel 2024). L'aumento del Fondo di 120 milioni di euro per il 2025 previsto dalla Legge di Bilancio 2025-2027 è del tutto insufficiente. Le stesse associazioni di categoria del settore (Agens, Anav e Asstra)

ritengono necessari almeno 900 milioni all'anno aggiuntivi – alla luce del bisogno sempre più pressante di adeguare l'attuale dotazione del Fondo all'inflazione e di rinnovare il CCNL di settore con i necessari adeguamenti salariali – portando dunque la sua dotazione a poco più di 6 miliardi. Dal nostro punto di vista, per sviluppare una strategia efficace di politica industriale e garantire un livello minimo di nuovi investimenti, servirebbe un finanziamento strutturale al Fondo TPL di almeno 7 miliardi all'anno.

È opportuno sottolineare che la prospettiva di politica industriale e le traiettorie di sviluppo produttivo, tecnologico e occupazionale nel campo della mobilità sostenibile ed elettrica che sono state finora delineate possono rappresentare una leva decisiva tanto per accelerare il percorso della transizione ecologica quanto per favorire al contempo il rilancio economico e dell'occupazione nel nostro Paese. A tal proposito, una sistematizzazione e una verifica empirica sono contenute in un recente rapporto dell'Alleanza Clima Lavoro dal titolo *Un Piano per il lavoro verde e la mobilità sostenibile*.

Sulla base dell'utilizzo di un modello di macro-simulazione dinamica e dell'elaborazione di un'analisi di scenario per il periodo 2021-2050, il report mostra che riallocando i 13,5 miliardi di euro dei SAD per il trasporto su linee di intervento strategico consistenti con quanto sopra auspicato – promozione della mobilità elettrica con incentivi per famiglie e imprese, riduzione della mobilità privata attraverso una forte estensione del trasporto pubblico, investimento sull'infrastruttura di rete e di ricarica al fine di rendere tecnicamente possibile la transizione alla mobilità elettrica – si otterrebbe una decisa decarbonizzazione del settore trasporti e un netto miglioramento degli indicatori socio-economici chiave (dal PIL alle disuguaglianze salariali e di reddito) rispetto a uno scenario di riferimento a politiche invariate.

In particolare, sul fronte della creazione di posti di lavoro "verde", alla fine del periodo di simulazione l'aumento degli occupati corrisponde a circa 700mila unità: un incremento che non si concentra tanto sull'automotive in sé quanto sui settori dell'energia elettrica, del trasporto pubblico e a seguire, per via della dinamica dei consumi, del commercio e dei servizi. Particolarmente significativo è anche l'impatto dell'implementazione di queste misure di politica industriale sulle emissioni di gas a effetto serra, per le quali nel 2050 si stima una riduzione di circa il 70% rispetto al 2021, con una diminuzione di circa 30 milioni di tonnellate nel 2030 e di 55 milioni di tonnellate nel 2050.

## **2.2. Il digitale**

La transizione digitale è al centro dell'attenzione dell'Europa, dell'azione del Governo e di una parte delle attività del PNRR. Come è noto, le tecnologie digitali stanno cambiando i metodi di produzione, modificano i confini tra la sfera economica e quella sociale, creano spazi per rilevanti aumenti di produttività, diminuzione dei prezzi di beni e servizi e un miglioramento complessivo delle condizioni di vita. Esse hanno del resto applicazioni in tutta l'economia (il web, l'informatica, il software, le comunicazioni, le apparecchiature elettroniche, i servizi digitali pubblici e privati). Si tratta di campi in cui l'Italia ha perso da tempo capacità produttive e si trova ora spesso a importare tecnologie e servizi.

L'obiettivo dovrebbe essere quello di sviluppare tecnologie creando nuove attività e nuovi lavori di qualità in direzioni socialmente utili. Occorre sostenere e guidare – sulla base di priorità pubbliche condivise – lo sviluppo dell'intelligenza artificiale, della robotica, della mecatronica, della gestione dei dati e nel calcolo, con applicazioni nel campo dell'educazione, della sanità. È importante individuare soluzioni digitali per il miglioramento dei servizi pubblici e la digitalizzazione della Pubblica amministrazione, per la gestione del traffico – secondo il modello della mobilità integrata sostenibile – e della pianificazione urbana, per l'organizzazione dei servizi assistenziali e sanitari territoriali, fino a strumenti e soluzioni digitali per l'assistenza domiciliare e per gli anziani.

In quest'ottica, la trasformazione digitale e l'adozione di nuove tecnologie come l'intelligenza artificiale e l'iperautomazione rappresentano fattori chiave per la competitività e la crescita economica a livello nazionale ed europeo. Le istituzioni politiche e industriali dovrebbero quindi sviluppare strategie mirate a supportare questi cambiamenti, promuovendo l'innovazione e garantendo che i benefici delle tecnologie avanzate siano accessibili a tutti i settori della società.

### **2.3. La salute**

Ci siamo dimenticati troppo presto della pandemia di Covid-19 e delle lezioni che ci ha impartito. L'Europa è un continente che invecchia, ma è dotato dei migliori sistemi sanitari al mondo, sviluppati sulla base di una concezione della sanità come servizio pubblico universale, la cui importanza è emersa molto chiaramente nella lotta al Covid. In Italia, la valorizzazione del Servizio Sanitario Nazionale passa innanzitutto dalla necessità di una forte iniezione di spesa pubblica. La sanità è stata infatti defanziata nel corso degli anni e rischia di scivolare sotto il 6% del PIL, più di due punti percentuali in meno rispetto alla Germania e alla Francia. Quasi cinque milioni di italiani rinunciano oggi a curarsi, come rileva l'ISTAT nel *Rapporto sul Benessere equo e sostenibile (Bes) 2024*.

Peraltro, la spesa per la prevenzione è destinata inevitabilmente a crescere (anche per evitare le maggiori spese degli interventi "riparativi"), così come quella per far fronte alle patologie e alla cura ordinaria, dovuta al progressivo invecchiamento della popolazione. Aumenterà quindi la spesa nel campo socio-sanitario per la non autosufficienza e in generale per quelle forme di disagio e di sofferenza dove si incontra appunto la dimensione sociale con quella sanitaria (si pensi alle crescenti patologie legate allo sviluppo enorme di malattie sociali come l'ansia e la depressione). Per queste ragioni, è necessario portare la spesa sul PIL per la sanità al 7% e poi nei prossimi dieci anni all'8%.

Dal punto di vista della politica industriale, è importante ribadire che quello sanitario debba essere un campo strategico e prioritario di intervento e di investimento. L'estesa "filiera della salute" anima infatti una dimensione industriale – privata e/o pubblica – che secondo i dati di Confindustria genera PIL (quasi l'11% del Prodotto nazionale), crea occupazione (oltre due milioni di occupati) e offre un contributo fondamentale sia all'export sia all'innovazione e alla ricerca scientifica, con ricadute positive anche in altri ambiti e settori industriali e produttivi. In questo campo vi è un importante indotto legato alla produzione di beni fondamentali, dai più sofisticati al materiale d'uso, per lo svolgimento di attività di cura e assistenza.

Nella sola produzione di dispositivi medici sono impegnate in Italia più di 4.600 imprese con un valore di mercato di oltre 18 miliardi di euro e oltre 117mila occupati. La spesa per ricerca e sviluppo in questo settore è di circa 1,3 miliardi di euro, ciò che favorisce innovazione e specializzazione soprattutto nel campo del digitale e dell'intelligenza artificiale. Ogni anno circa 9 miliardi della spesa pubblica del Servizio Sanitario Nazionale è destinata all'acquisto di dispositivi medici. Caso parzialmente diverso è quello della farmaceutica, privata e con caratteristiche d'impresa multinazionale, ma sussidiata dallo Stato (rimborsata al 76% della spesa sostenuta), che conta circa 70mila occupati e un fatturato di circa 30 miliardi di euro.

Va ricordato che nel mondo la ricerca scientifica nel campo della salute è fortemente sussidiata dal pubblico: il Governo federale degli Stati Uniti e l'Unione Europea, ad esempio, hanno stanziato decine di miliardi di dollari per sostenere le attività di R&S sui vaccini durante la pandemia di Covid, e più in generale tutti gli Stati nelle economie avanzate destinano a tali attività sulla salute consistenti investimenti attraverso i propri centri e istituti di ricerca. A questa altezza si pone il problema di rompere il

monopolio privato della produzione farmaceutica: in Italia esiste ad esempio una sola azienda farmaceutica pubblica, quella militare di Firenze. Anche nel caso della produzione di farmaci “salvavita”, dei sopra ricordati vaccini e di alcuni dispositivi medici fondamentali e di base è necessario pensare a una presenza industriale a controllo pubblico.

In questa luce, occorre rafforzare e sviluppare l'intera filiera produttiva del sistema sanitario – sistema dei servizi sanitari, apparecchiature elettromedicali, farmaceutica, biomedicale, robotica diagnostica e chirurgica, digitalizzazione pubblica dei dati sanitari, etc. – garantendo l'autosufficienza del Paese in alcune produzioni essenziali in caso di future crisi sanitarie e, più in generale, creando un sistema di beni e servizi ad alta tecnologia e conoscenza guidato dalla domanda pubblica e dal ruolo chiave di un Servizio Sanitario Nazionale adeguatamente finanziato.

Questo insieme di attività va considerato come un sistema economico e produttivo integrato da promuovere attraverso una strategia di politica industriale che, accanto alla spesa per i servizi sanitari, metta in rete e valorizzi le capacità produttive in questi ambiti, indirizzando programmi di ricerca e creando nuove infrastrutture, e facendone un motore della qualità dello sviluppo del Paese. Sono essenziali il sostegno alla ricerca, rendere selettivo il sistema degli incentivi, una nuova politica della domanda pubblica con un rinnovato ruolo di regia e protagonismo dello Stato *stratega*.

#### **2.4. La ricerca e l'università**

È necessario un aumento progressivo e rilevante della spesa per l'università e per la ricerca e sviluppo nel settore pubblico e nelle imprese. Sul fronte dell'università il Governo sta andando tuttavia nella direzione opposta: rischiamo di trovare un'università meno finanziata, meno capace di far crescere le competenze dei giovani, più gerarchizzata tra i grandi atenei premiati dai fondi speciali e le università piccole e periferiche colpite dai tagli e indebolite dal calo delle iscrizioni. A luglio scorso un decreto ha tagliato 513 milioni in corso d'anno, sollevando le proteste della Conferenza dei rettori (Cruì) e del Consiglio universitario nazionale (Cun). In agosto il Governo ha approvato un Disegno di Legge che cambia profondamente le figure previste per i giovani ricercatori e per i docenti esterni, peggiorando le condizioni di precariato.

Ci sono qui due nodi di fondo. Il primo è il sotto-finanziamento strutturale dell'università e della ricerca. Il Tavolo tecnico insediato dal Governo Draghi nel 2022 fa chiedeva di stabilizzare la ricerca pubblica allo 0,75% del PIL, sfiorato nel 2023 grazie ai finanziamenti straordinari e temporanei del PNRR. Dal 2024, con il PNRR ancora in piedi, stiamo scivolando indietro, in un quadro europeo in cui siamo tra i Paesi con la più bassa percentuale di laureati sulla forza lavoro. La seconda questione è la moltiplicazione del precariato. Le nuove figure coinvolgono già i neolaureati in forme di collaborazione poco precisate e trasparenti, ampliano le modalità con cui si prolunga il limbo della ricerca instabile. Tutto ciò va a complicare una situazione già difficile: nel 2022 c'erano in Italia 12mila ricercatori a tempo determinato (A e B) e 19mila assegnisti: il 40% di tutto il personale di ricerca.

Si è scelto di infittire il “sottobosco” del precariato, anziché offrire prospettive di crescita professionale ai giovani che tengono in piedi le attività universitarie, ed evitare la “fuga dei cervelli”, visto che in un decennio 15mila giovani ricercatori italiani hanno trovato lavoro all'estero. Per di più, tra il 2022 e il 2027 c'è il pensionamento del 18% dei professori ordinari e associati: senza un piano adeguato di nuovi concorsi, c'è un rischio concreto di svuotamento degli atenei, sostituendo magari i docenti con “professori aggiunti” pescati dall'esterno.

### **3. La declinazione dell'intervento pubblico in politica industriale**

Per favorire un rilancio dell'economia nazionale sui binari della *twin transition* attraverso il riposizionamento delle produzioni su settori ad alto valore aggiunto e su beni e servizi di utilità sociale e a basso impatto ambientale, occorre affidare un ruolo da protagonista allo Stato in politica industriale, con una nuova declinazione del suo intervento nelle sfere di attività economica e del rapporto con il sistema delle imprese.

#### **3.1. Ripensare il sistema degli incentivi**

L'intervento pubblico dovrebbe innanzitutto ridurre al minimo gli incentivi "a pioggia" e utilizzare le risorse per gli obiettivi specifici di politica industriale. Dai tempi di Industria 4.0 alle modalità di impiego dei fondi del PNRR si è proceduto con incentivi automatici per tutte le imprese. Sgravi fiscali, garanzie sui crediti e finanziamenti orizzontali non consentono di indirizzare il sistema produttivo verso gli obiettivi strategici e prioritari di politica industriale che sono stati evidenziati nei paragrafi precedenti.

Questa politica non ha avuto chiari effetti di stimolo agli investimenti e alla ricerca privata: spesso i soldi pubblici hanno sostituito fondi privati per iniziative che sarebbero state realizzate comunque. Inoltre, tale linea ha avuto l'effetto di aumentare la divergenza fra le imprese più avanzate e quelle in ritardo, fra le regioni più dinamiche, che hanno avuto gran parte dei fondi, e quelle meno avanzate. Molte risorse sono andate a imprese che operano in settori a bassa intensità di conoscenza e a bassa produttività, rafforzando i difetti di una parte del nostro sistema produttivo.

Tutti gli incentivi in questo campo dovrebbero essere destinati a obiettivi specifici: accelerare la transizione ecologica, raggiungere standard più alti di efficienza energetica, sviluppare attività digitali (non solo le adozioni di nuovi macchinari), migliorare la qualità e del lavoro, sostenere la filiera della salute. Vi è inoltre la grande necessità di finanziare e incentivare, in modo molto più sistematico e deciso del passato, le attività di formazione dei lavoratori in nuova conoscenza e nei nuovi campi legati alle nuove tecnologie, con forti meccanismi di premialità rispetto alla tipologia del contratto di lavoro.

In tal senso, occorre assicurare una migliore programmazione e un maggiore finanziamento del Fondo Nuove competenze, che serve appunto a sostenere le imprese nella formazione e nella riqualificazione dei lavoratori di fronte alle nuove esigenze di innovazione e adattamento tecnologico delle imprese, ritagliandolo e adeguandolo alle sfide della transizione digitale e ambientale: si pensi in particolare alla transizione nel settore dell'automotive legata ai processi di elettrificazione della mobilità.

A livello regionale, si potrebbero coniugare in modo organico, nei territori più disagiati o in aree del Paese particolarmente colpite dalla transizione energetica o digitale, gli incentivi alle imprese con la fornitura di servizi come programmi di formazione per i lavoratori, di sostegno all'utilizzo di nuove tecnologie e per l'internazionalizzazione e la ricerca di nuovi mercati, di incubatori specifici per l'imprenditorialità e lo sviluppo delle piccole e medie imprese (anche nell'ottica di un'aggregazione delle mPMI di filiera operanti sui medesimi prodotti): tutti interventi che, se ben realizzati, possono avere moltiplicatori del lavoro più alti degli incentivi stessi, con maggiore efficienza nell'impiego delle risorse.

#### **3.2. Un sostegno contrattato agli investimenti delle imprese private**

Durante la pandemia di Covid-19, il governo è intervenuto con decine di miliardi di euro per sostenere finanziariamente le imprese con interventi a fondo perduto, garanzie in favore di banche e istituti di credito per facilitarne i finanziamenti, misure volte a sostenere la patrimonializzazione e rafforzare la

struttura finanziaria delle aziende, evitando il loro eccessivo indebitamento e, in alcuni casi, il loro fallimento. Un'altra delle lezioni della pandemia è che offrire tali sostegni senza condizioni precise sulle scelte e i comportamenti delle imprese ha postato il sistema produttivo a aggravare i propri difetti, anziché a sviluppare nuove capacità.

Gli interventi di sostegno alle imprese vanno effettuati a condizione che le attività svolte salvaguardino il lavoro e costruiscano nuova capacità produttiva e qualificata per il Paese. Sono necessari accordi di programma che prevedano investimenti, ricerca e occupazione in Italia, coerenti con gli stessi obiettivi di sostenibilità, rafforzamento tecnologico e riduzione dei divari territoriali. In un'ottica strategica di politica industriale, la contrattazione sulle formule e le risorse del sostegno pubblico alle imprese dovrebbe essere subordinata alla presenza di determinate condizionalità sociali, economiche e ambientali, senza il cui rispetto verrebbe a cadere la possibilità di accedervi da parte degli imprenditori.

A titolo esemplificativo, tali condizionalità potrebbero riguardare il vincolo della destinazione degli utili netti agli investimenti tecnologici nell'impresa (digitalizzazione, automazione avanzata, IA), la quota di R&S da raggiungere o mantenere in azienda, i livelli occupazionali e retributivi da tutelare e il rispetto dei CCNL di categoria, la sottoscrizione di progetti di innovazione aziendale per valorizzare il capitale umano impiegato, il vincolo della destinazione degli utili agli investimenti tecnologici nell'impresa (digitalizzazione, automazione avanzata, IA), l'efficientamento energetico delle produzioni per l'abbattimento delle emissioni delle attività industriali.

### **3.3. Una politica della domanda pubblica**

Sugli obiettivi sopra delineati – ma anche in molti altri settori di tecnologie avanzate – si potrebbe indirizzare una domanda pubblica di grandi dimensioni per infrastrutture, hardware, software e servizi digitali, per tecnologie ambientali, per apparecchiature, farmaci e servizi sanitari. In quest'ottica è strategico l'utilizzo della leva del *public procurement*. Tale domanda pubblica può creare importanti spazi di mercato per le imprese attraverso meccanismi di acquisti pubblici che non premiano il massimo ribasso dei costi, ma il contenuto di ricerca e produzione, la qualità e il livello tecnologico – individuando soluzioni non presenti sul mercato ma legate a specifiche esigenze delle amministrazioni pubbliche – anche sulla base degli strumenti disponibili di cofinanziamento a livello europeo.

Un primo passo in questa direzione sarebbe la raccolta e l'emersione delle esigenze delle istituzioni centrali e locali, in modo da centralizzare, quando possibile, le esigenze della Pubblica Amministrazione e sfruttare rendimenti di scala e di scopo, provando a limitare i vincoli amministrativi che hanno ridotto finora l'applicabilità di tale strumento. Un punto chiave è la definizione di una domanda pubblica in linea con i cambiamenti tecnologici e lo sviluppo di prodotti necessari per la realizzazione degli obiettivi prefissati. Il canale pubblico può anche agire da esempio: si possono imporre vincoli o condizionalità per le imprese che accedono o partecipano ad offerte pubbliche o che garantiscono determinate condizionalità sul piano della tutela del lavoro o di determinati requisiti ambientali o sociali.

## **4. Gli strumenti per una nuova politica industriale**

Un'azione di politica industriale che si sviluppi lungo le traiettorie di sviluppo sopra indicate richiede anche un riassetto dei soggetti istituzionali che operano in questo campo, che sono attualmente frammentati e poco incisivi. Vediamo alcuni passi che si potrebbero esplorare.

#### **4.1. Un'Agenzia per gli investimenti pubblici**

Vista l'attenzione ai nuovi investimenti posta dal PNRR – ma anche dalle proposte del Rapporto Draghi – si potrebbe pensare a un'*Agenzia per gli investimenti pubblici*, ovvero un soggetto pubblico che concentri la responsabilità degli investimenti nelle infrastrutture materiali e sociali, comprese scuole, ospedali e case. Le risorse per tali investimenti potrebbero non gravare sulle entrate annuali dello Stato, ma arrivare dai fondi europei destinati alla ripresa dopo l'epidemia, i Fondi Strutturali e di Coesione, come pure quelli della Banca Europea per gli Investimenti.

Nel ricostruire la base produttiva del Paese è essenziale rovesciare la divergenza tra poche aree dinamiche – in Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto, Piemonte – e un Mezzogiorno abbandonato a sé stesso. La riduzione dei divari tra le regioni italiane deve essere un obiettivo prioritario dell'*Agenzia*, mantenendo e assicurando l'obiettivo di una quota predefinita degli investimenti al Sud. Le risorse dovrebbero finanziare non solo grandi progetti, ma anche "piccole opere" a livello locale e fornire un flusso di investimento stabile nel tempo. L'insieme degli investimenti dovrebbe essere coerente con i principi di de-carbonizzazione, ridimensionamento del trasporto su gomma, creazione di una infrastrutturazione elettrica e digitale, ammodernamento ecologico dei porti, riuso dei materiali, rispetto ai quali l'*Agenzia* sarebbe chiamata a dare coerenza con gli obiettivi delle "missioni".

#### **4.2. Una holding pubblica per le partecipazioni nelle grandi imprese statali**

Le partecipazioni dello Stato nelle grandi imprese – da ENEL a ENI, etc. – sono oggi disperse nelle mani di Cassa Depositi e Prestiti, Ministero dell'Economia e altri soggetti. Manca una strategia d'insieme che influenzi le scelte di queste imprese per il loro rilievo nelle politiche industriali del Paese. Si può pensare alla costituzione di una *holding* pubblica che concentri tali partecipazioni e assicuri una coerenza tra le scelte e i comportamenti delle imprese a partecipazione pubblica e gli obiettivi generali della politica industriale del Paese: sostenibilità ambientale, rafforzamento tecnologico, qualità dell'occupazione. Data la forte presenza di imprese pubbliche in diversi settori (compreso quello energetico), questa soluzione garantirebbe diversi vantaggi sul piano dell'organizzazione e della gestione delle filiere strategiche e della domanda pubblica, la definizione di norme e standard comuni, la tutela del lavoro, oltre a un forte impulso indiretto alla digitalizzazione.

#### **4.3. Una Banca pubblica d'investimento**

La politica industriale è oggi sprovvista di istituzioni adeguate alla complessità e varietà degli interventi pubblici necessari. Cassa Depositi e Prestiti unisce il ruolo di finanziatore degli investimenti pubblici, specie degli Enti locali, a quello di "*holding*" delle principali partecipazioni dello Stato nelle grandi imprese e quello di investitore "paziente" in imprese private considerate di rilievo per il Paese.

Per garantire una maggiore efficacia e trasparenza, tali funzioni potrebbero essere distinte, creando una vera *Banca pubblica d'investimento* che finanzia, anche con capitale di rischio, lo sviluppo di nuove attività su campi ritenuti desiderabili e agisca da intermediario con le banche o prestatore diretto di capitali pazienti alle imprese, "ripristinando" una funzione di assistenza e sviluppo che le banche private stanno svolgendo con sempre minore intensità.

Un primo passo potrebbe essere quello di concentrare ed estendere le esperienze nate dentro Cassa Depositi e Prestiti e Invitalia lungo tre direzioni:

- a) favorire l'accesso al credito alle piccole e medie imprese e nelle aree più disagiate, che subiscono in maniera più forte il razionamento nei periodi di crisi;

- b) offrire capitale pubblico a iniziative private per innovazione e investimenti rispetto alle “missioni”, spingendo le banche verso obiettivi di sostegno e qualificazione del sistema produttivo;
- c) sviluppare nuove iniziative produttive quando necessario. L'Italia importa, ad esempio, il 90% dei pannelli solari e fotovoltaici e, pur avendo stanziato fondi per il trasporto pubblico per la necessaria sostituzione del parco autobus più inquinante e obsoleto, deve provvederne guardando principalmente all'estero, in Israele o in Portogallo. In questi casi, la *Banca* potrebbe trovare, attraverso una forte interazione con il settore privato, risorse e competenze per sviluppare beni e/o servizi coerenti con gli obiettivi di politica industriale, anche attraverso la collaborazione di investitori e imprese estere.

È importante quindi concentrare risorse e capacità organizzative in una *Banca* d'investimento pubblica a cui affidare obiettivi e una chiara e trasparente cornice di azione, guardando anche al modello della Banca Europea per gli Investimenti. La nuova *Banca* dovrebbe essere dotata di capacità di ricerca e valutazione degli investimenti a livello nazionale e locale (sul modello della tedesca KfW-Kreditanstalt für Wiederaufbau). Tale *Banca* potrebbe anche rimediare alla diversità dei contesti e delle capacità istituzionali a livello locale nell'organizzazione di linee di intervento efficaci nel campo della politica industriale.

#### **4.4. Una strategia per le crisi industriali**

Poi ci sono le emergenze industriali, dall'ILVA all'automotive. La sequenza di crisi che ha colpito il Paese ha aggravato un quadro già pesante di aziende in difficoltà. Sono moltissimi e relativi a vari settori del manifatturiero (siderurgia, elettrodomestici, automotive tra tutti) i tavoli di crisi aperti al Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

Senza una chiara definizione degli obiettivi e degli indirizzi dello sviluppo industriale del futuro – e la possibilità di utilizzare una varietà di strumenti – è difficile evitare la chiusura di stabilimenti e la perdita di occupazione. Interventi caso per caso non possono funzionare. Servono misure innovative e a largo spettro che combinino politica industriale e politiche attive del lavoro, come ad esempio il varo di uno strumento straordinario quinquennale per accompagnare i lavoratori dei comparti in crisi nell'attuale fase di transizione ecologica e tecnologica, da realizzare sulla base di un mix tra contratto di espansione per favorire l'assunzione di giovani, la formazione e la riduzione dell'orario di lavoro.

E talvolta occorre pensare a un intervento diretto dello Stato, con l'ingresso nel capitale sociale, al fine di mantenere le attività economiche in Italia, realizzare le necessarie riconversioni e individuare una strategia di medio periodo che preveda alleanze con partner internazionali. L'Europa ha temporaneamente rilassato le regole sugli aiuti di Stato, offrendo una finestra di intervento con la quale sostenere la fase di crisi del sistema industriale e in parte rivedere le priorità e le attività essenziali e strategiche su cui investire.

Quello che manca però è una strategia industriale complessiva in grado di farsi carico delle situazioni aziendali di crisi del nostro Paese e dare una direzione allo sviluppo. I due nuovi strumenti di politica industriale sopra ricordati – la *holding* pubblica per le partecipazioni azionarie e la *Banca pubblica d'investimento* per lanciare nuove iniziative economiche – possono diventare i protagonisti di un intervento nelle aziende in crisi che comprenda l'entrata nel capitale sociale, lo sviluppo di competenze manageriali adeguate, la concessione di finanziamenti finalizzati a un piano specifico di ripresa, la programmazione di una domanda pubblica per le produzioni previste, e altre misure.



### **Campagna Sbilanciamoci!**

Via Buonarroti 51, 00185 Roma

06 884 1880 • [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info) • [info@sbilanciamoci.org](mailto:info@sbilanciamoci.org)

Contatti e ufficio stampa: Francesca Giuliani • [giuliani@sbilanciamoci.org](mailto:giuliani@sbilanciamoci.org) • 339 861 4500

*Aderiscono alla Campagna Sbilanciamoci!:* ActionAid, ADI–Associazione Dottorandi e Dottori di Ricerca Italiani, Altreconomia, Altromercato, Antigone, AOI–Associazione delle Ong Italiane, ARCI, ARCI Servizio Civile, Associazione Obiettori Nonviolenti, Associazione per la Pace, Beati i Costruttori di Pace, CESC Project, CIPSI–Coordinamento di Iniziative Popolari di Solidarietà Internazionale, Cittadinanzattiva, CNCA–Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza, Comitato Italiano Contratto Mondiale sull’Acqua, Comunità di Capodarco, Conferenza Nazionale Volontariato e Giustizia, Crocevia, Donne in Nero, Emergency, Emmaus Italia, Equo Garantito, Fairwatch, Federazione degli Studenti, Federazione Italiana dei CEMEA, FISH–Federazione Italiana per il superamento dell’Handicap, Fondazione Ecosistemi, Fondazione Finanza Etica, Gli Asini, Gruppo Abele, ICS–Consorzio Italiano di Solidarietà, LAV–Lega Anti Vivisezione, Legambiente, LINK Coordinamento Universitario, LILA–Lega Italiana per la Lotta contro l’Aids, Lunaria, Mani Tese, Medicina Democratica, Movimento Consumatori, Nigrizia, Oltre la Crescita, Pax Christi, Reorient Onlus, Rete Universitaria Nazionale, Rete degli Studenti Medi, Rete della Conoscenza, Terres des Hommes, UISP–Unione Italiana Sport per Tutti, Unione Inquilini, UdS–Unione degli Studenti, UdU–Unione degli Universitari, Un Ponte Per, WWF Italia.