

a/ simmetrie

Associazione italiana per lo studio delle asimmetrie economiche

Memoria depositata in occasione dell'audizione presso la
X Commissione (Attività produttive, commercio e turismo)

della Camera dei Deputati

nell'ambito della

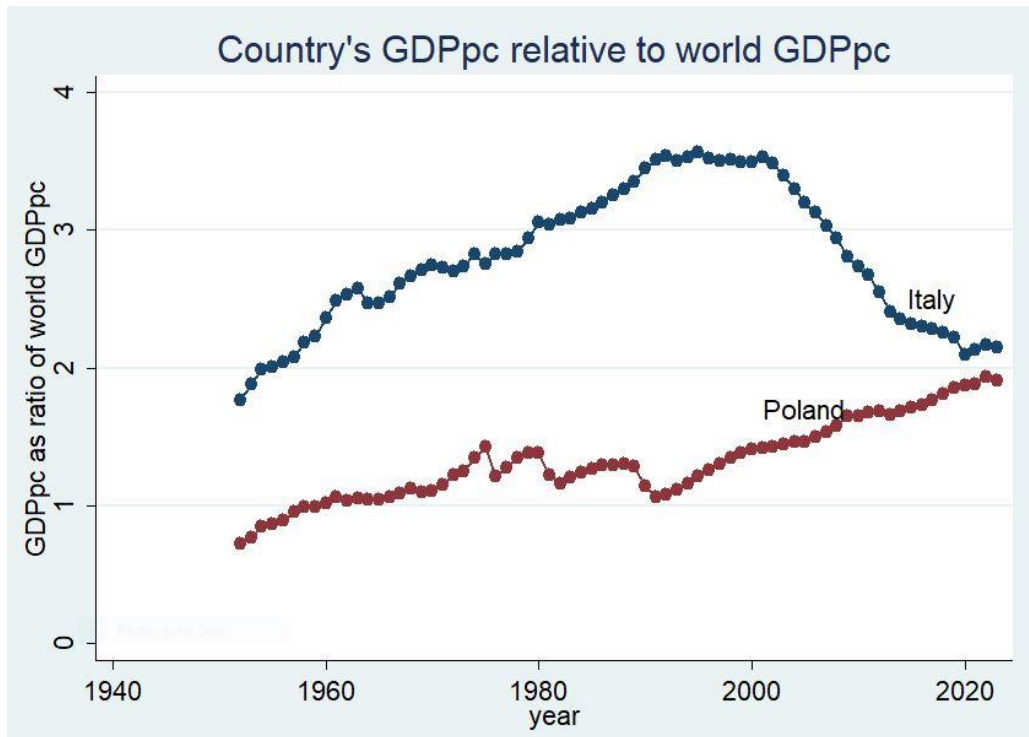
Indagine conoscitiva sulla capacità competitiva del sistema Italia, sulle dinamiche del PIL nel periodo 1992-2025 in rapporto alla media UE e sulle leve di intervento sui settori produttivi per sostenere la crescita economica

Sergio Giraldo

Comitato scientifico a/simmetrie

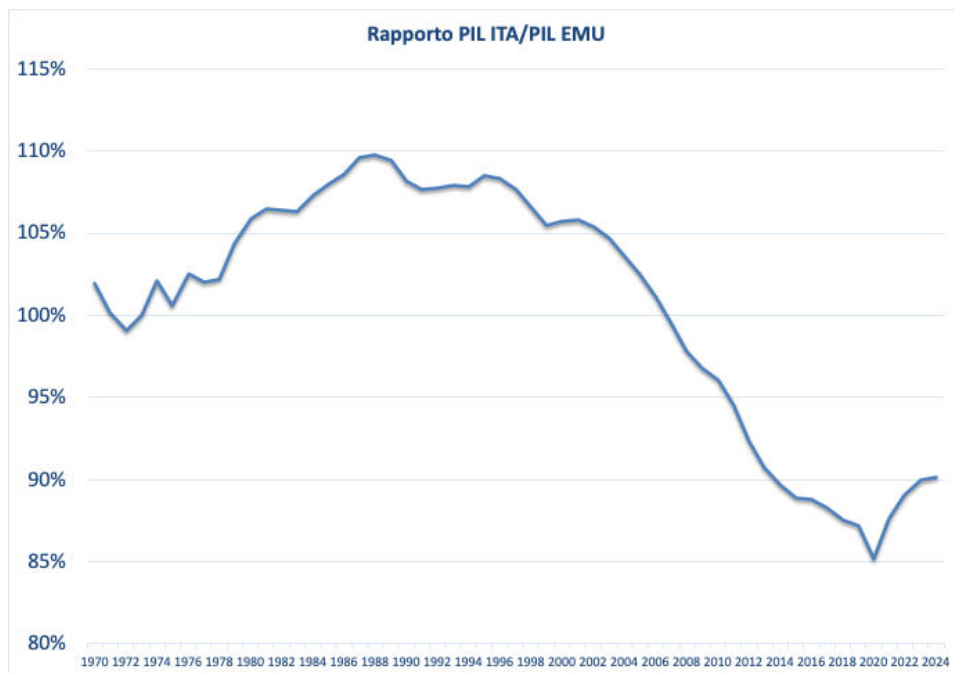
Roma, 24 giugno 2026

Grafico 1



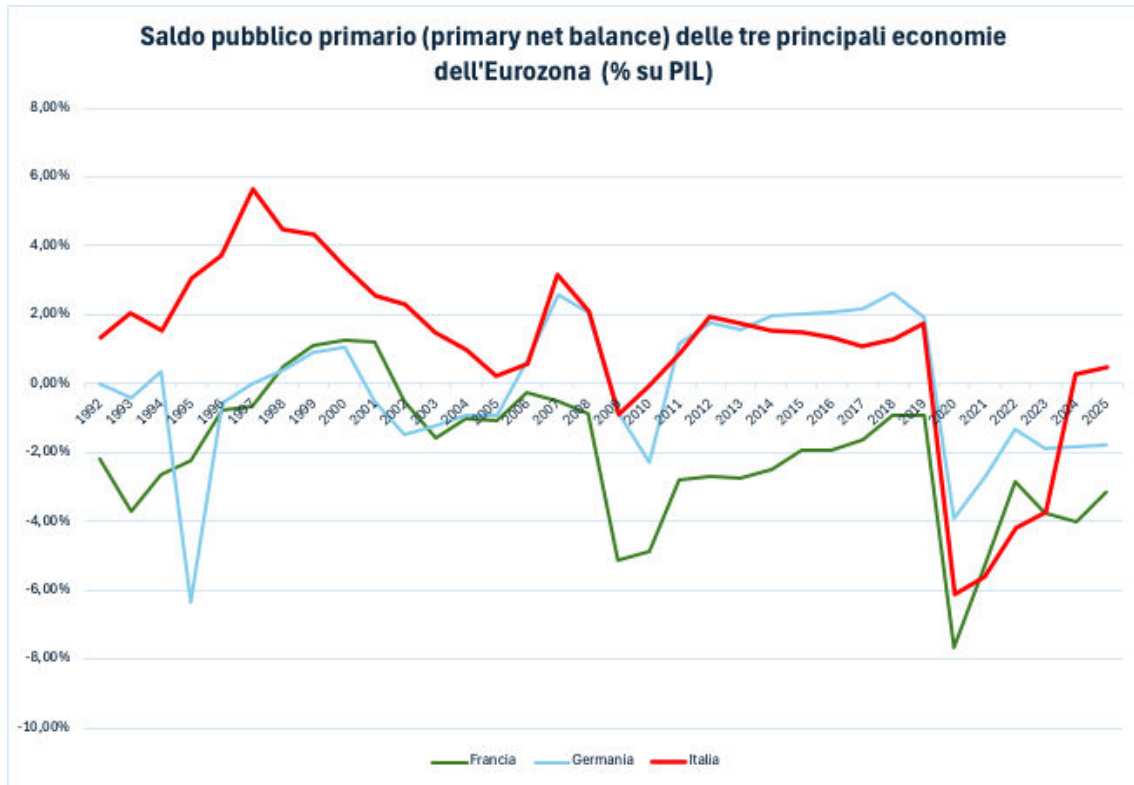
Fonte : World Bank, World Development Indicators

Grafico 2



Fonte : World Bank, World Development Indicators

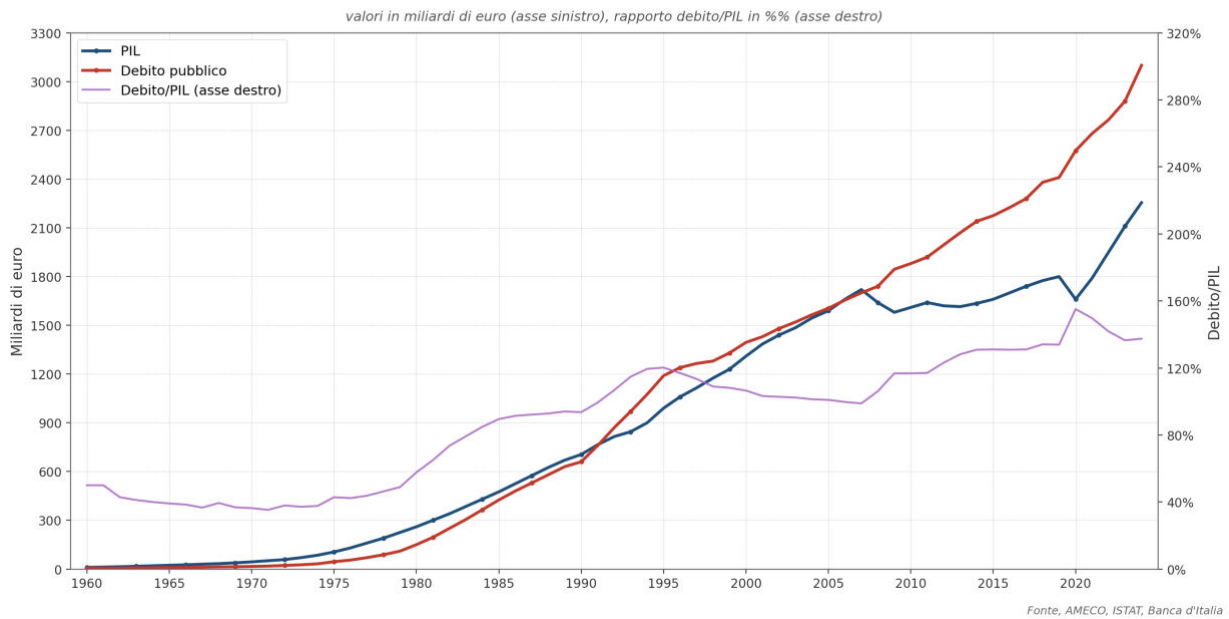
Grafico 3



Fonte : Fondo Monetario Internazionale, Fiscal Monitor April 2026

Grafico 4

Italia, PIL e debito pubblico nominali, 1960-2024



Premessa

Ringraziamo la X Commissione per l'invito a partecipare a questa importante indagine conoscitiva.

a/simmetrie è una associazione per lo studio delle asimmetrie economiche fondata nel 2013, che promuove la ricerca sul tema delle asimmetrie economiche e in particolare di quelle dell'Unione Europea, promuovendo studi pubblicati in primarie riviste internazionali e organizzando convegni cui hanno partecipato economisti provenienti dalle migliori istituzioni di ricerca internazionali e italiane.

Il contributo che a/simmetrie sottopone in questa sede muove da una premessa che intendiamo esporre con chiarezza fin da subito. La divergenza italiana rispetto alla media dell'Unione europea in termini di crescita economica, apertasi a partire dalla fine degli anni '80 e mai più richiusa, non è la somma disorganica di disfunzioni microeconomiche, di ritardi settoriali o di inefficienze amministrative. È invece un fenomeno macroeconomico coerente, leggibile come risposta endogena del sistema produttivo italiano a un mutamento di regime istituzionale e monetario adottato in quegli anni e progressivamente consolidato nei decenni successivi.

Da questa premessa discende un'implicazione metodologica precisa. I problemi che le altre voci già ascoltate da questa Commissione hanno documentato (la frammentazione del tessuto produttivo, la bassa intensità di ricerca e sviluppo, l'invecchiamento della forza lavoro, il costo dell'energia, l'emigrazione di giovani qualificati, la perdita di quote nei segmenti tecnologicamente avanzati) sono problemi reali e misurabili. Intendiamo però sostenere che essi vanno letti come sintomi, e che la patologia sottostante che li produce è macroeconomica. Una terapia che agisca solo sui sintomi può alleviare singole criticità senza modificare il quadro complessivo, e la lunga storia delle politiche italiane degli ultimi trent'anni, ricche di interventi settoriali, di incentivi e di riforme amministrative, ne è la dimostrazione empirica.

L'argomento di fondo è che il sistema produttivo italiano ha bisogno oggi di una politica industriale attiva, di uno spazio fiscale per investimenti pubblici di portata strategica e di una piena consapevolezza dei vincoli che l'attuale quadro europeo impone a entrambe queste esigenze. Senza queste condizioni, le leve settoriali produrranno effetti marginali, come quelli prodotti dalle politiche degli ultimi trent'anni. La questione europea è parte della diagnosi. Molte delle correzioni

necessarie alla crescita italiana richiederebbero modifiche profonde dell'architettura europea, la cui praticabilità politica non può essere assunta come dato.

Parte I

Una diagnosi macroeconomica della divergenza italiana

1. L'inizio del declino

L'indagine in corso assume come finestra di osservazione il periodo 1992-2025. La scelta di tale data iniziale è metodologicamente fondata, perché il 1992 segna effettivamente un momento importante dal punto di vista istituzionale, con la firma del Trattato di Maastricht. Tuttavia, dal punto di vista strettamente economico, l'anno di svolta è il 1988, che coincide con l'inizio del cosiddetto Sme credibile, ovvero l'accordo di cambi fissi con limitate flessibilità che accomunava le maggiori divise europee.

Le serie storiche dei conti nazionali documentano che fino a quel punto l'Italia cresceva a ritmi comparabili a quelli dei partner europei più sviluppati, con tassi medi annui di variazione del PIL che la collocavano stabilmente nella fascia alta dell'allora Comunità europea, e si era affermata come la quinta economia mondiale. Dal 1989 in avanti, in maniera evidente dal 1996 e poi drasticamente dal 2001, il differenziale di crescita diventa negativo e si consolida senza più richiudersi. Su questo dato concordano sostanzialmente tutte le memorie depositate in questa Commissione, e i dati prodotti dall'ISTAT in occasione della sua audizione del 9 giugno 2026 lo quantificano con precisione.

Quello che la nostra memoria intende aggiungere a questa constatazione condivisa è una proposta di lettura.

Considerati nel loro insieme, gli elementi portati dall'integrazione europea, con cambi fissi, disciplina fiscale e riduzione del perimetro pubblico dell'economia hanno portato alla stagnazione dell'economia italiana.

La letteratura scientifica recente ha tematizzato questo nesso in modo esplicito. Studi come quelli di Baccaro e D'Antoni (2022) sulle origini europee della stagnazione italiana, di Guarascio, Heimberger e Zezza (2025) sul tallone d'Achille dell'eurozona

letto a partire dal caso italiano, e di Felice, Nuvolari e Vasta (2019) sulle radici del declino economico italiano, mostrano che la riflessione accademica si sta progressivamente spostando dalla diagnosi puramente microeconomica a una lettura che tiene conto del contesto istituzionale europeo.

2. Il ciclo di Frenkel applicato all'eurozona

Per rendere visibile il meccanismo causale che lega il regime monetario europeo alla divergenza italiana, è utile richiamare il modello elaborato dall'economista argentino Roberto Frenkel a partire dagli anni Ottanta per descrivere le crisi finanziarie dei paesi emergenti che avevano adottato regimi di cambio fisso credibili. Il modello, originariamente sviluppato per l'Argentina degli anni Settanta e successivamente applicato a Cile, Messico e ai paesi del Sud-est asiatico colpiti dalla crisi del 1997, identifica una sequenza tipica che si dispiega in quattro fasi.

Nella prima fase, l'adozione di un ancoraggio valutario percepito come credibile riduce il premio per il rischio sui tassi di interesse domestici e attira capitali esteri. Il differenziale fra tassi domestici ed esteri si comprime, gli spread sul debito sovrano calano, l'accesso al credito si amplia. Nella seconda fase, l'afflusso di capitali si trasforma in espansione del credito al settore privato, in particolare verso settori non esposti alla concorrenza internazionale come l'edilizia e i servizi domestici. Si formano bolle immobiliari, il debito privato cresce rapidamente, la domanda interna si espande. Nella terza fase, il cambio reale si apprezza per effetto del differenziale di inflazione con i partner commerciali, il saldo delle partite correnti si deteriora, le passività estere nette aumentano. Nella quarta fase, un evento esterno (uno shock sui mercati internazionali, un cambio di aspettative, un'innovazione tecnologica) interrompe il flusso di capitali, le posizioni accumulate divengono insostenibili, segue la crisi finanziaria. In assenza dello strumento del cambio, l'aggiustamento si scarica necessariamente sulla domanda interna e sui salari, attraverso il meccanismo della svalutazione interna.

Bagnai (2013) ha mostrato che lo schema descrive in modo accurato le dinamiche dei paesi del Sud Europa nei primi anni della moneta unica. Lo stesso Frenkel, nella prolusione alla conferenza internazionale "The euro: manage it or leave it!" del 2012 (Frenkel, 2012), ha applicato direttamente il proprio modello al contesto europeo, riconoscendo nell'eurozona un caso paradigmatico delle dinamiche da lui

originariamente analizzate nei paesi emergenti. L'euro ha funzionato come l'ancoraggio credibile che ha innescato la fase espansiva del ciclo. In Spagna, Irlanda, Grecia e Portogallo si è osservato lo schema previsto, riduzione degli spread, boom del credito al settore privato, bolla immobiliare, deficit di parte corrente crescente, accumulo di passività estere nette.

L'esplosione del ciclo, avvenuta fra il 2008 e il 2012, ha innescato la fase di aggiustamento attraverso la svalutazione interna, con costi sociali notevolissimi (disoccupazione giovanile sopra il 50% in Spagna e Grecia, contrazione del PIL spagnolo del 9% fra 2008 e 2013, crollo dei salari reali in Grecia). La memoria dell'ISTAT depositata in questa Commissione descrive con precisione tecnica la dinamica degli squilibri 2005-2007, riconoscendo che in Spagna si è verificata una «eccezionale espansione del debito privato da parte di famiglie e imprese», accompagnata da un aumento dei prezzi degli immobili e da un'inflazione superiore al 3%.

Il caso italiano si colloca dentro questo schema in posizione asimmetrica. L'Italia, a differenza di Spagna, Irlanda e Grecia, presentava nel 1999 un rapporto debito/PIL già molto elevato. Questa condizione ha limitato la capacità del sistema italiano di partecipare pienamente alla fase espansiva del ciclo, sia perché il debito pubblico preesistente vincolava lo spazio fiscale, sia perché il sistema bancario italiano era strutturalmente più cauto nel finanziare l'edilizia rispetto alle controparti spagnole o irlandesi. L'Italia ha quindi goduto solo parzialmente dei benefici della fase espansiva, ma ha pagato per intero la fase recessiva, attraverso il canale dei vincoli fiscali europei applicati con particolare severità dopo il 2011, dal governo di Mario Monti in particolare, e attraverso la lunga compressione della domanda interna che è seguita.

Questa è, a nostro avviso, la chiave per comprendere perché la divergenza italiana è cominciata prima e si è approfondita di più rispetto a quella di altri paesi del Sud. È anche la ragione per cui l'evocazione del «modello Spagna» come benchmark virtuoso è un'operazione retorica che merita di essere ridimensionata. La ripresa spagnola recente è in larga parte un rimbalzo da una base depressa, ottenuto attraverso una compressione salariale e una flessibilizzazione del mercato del lavoro che hanno avuto costi sociali ingenti, e ha prodotto un Paese strutturalmente più povero e diseguale di quello precrisi. Definirlo modello significa rimuovere la storia recente, non rappresentarla.

3. Dalla svalutazione monetaria alla svalutazione interna

Persa la possibilità di gestire il cambio nominale come strumento di politica economica (definitivamente con l'adozione dell'euro nel 1999, ma di fatto già nell'ultimo decennio della lira con la disciplina del Sistema Monetario Europeo), il sistema produttivo italiano si è trovato di fronte a un problema di competitività di prezzo che, in un regime di cambi fissi e in presenza di un differenziale di inflazione strutturale con la Germania, andava risolto per altre vie. La via che si è imposta, in modo non dichiarato ma sostanzialmente coerente nelle diverse stagioni di politica economica, è quella che la letteratura scientifica europea, e in particolare lo studio di Johnston e Regan (2016) sull'incompatibilità delle varietà nazionali di capitalismo nell'eurozona, ha definito svalutazione interna.

La svalutazione interna consiste nel sostituire all'aggiustamento del cambio nominale un aggiustamento del cambio reale ottenuto attraverso la compressione dei costi interni, in primo luogo del costo del lavoro. Operativamente, ciò significa che ogni volta che il sistema produttivo italiano si trovava di fronte a un problema di competitività rispetto ai partner europei, lo strumento di aggiustamento è stato la moderazione salariale, la flessibilizzazione contrattuale, l'erosione del potere d'acquisto delle famiglie. Le serie storiche documentano questa dinamica con grande chiarezza. Secondo i dati OCSE citati nella memoria di Conflavoro PMI depositata presso questa Commissione, l'Italia è uno dei pochissimi Paesi dell'area dove le retribuzioni reali medie sono diminuite nel periodo 1990-2020 (con una variazione del -2,9%), mentre nello stesso periodo aumentavano del 33,7% in Germania, del 31,1% in Francia e del 38,5% in media OCSE. Il dato è stato confermato anche dalla memoria di Simone Oggioni, audito in questa Commissione, che ha osservato come «l'Italia è uno dei pochissimi Paesi OCSE in cui il salario reale medio è oggi inferiore a quello del 1990».

La compressione salariale italiana non è il risultato meccanico di una rivoluzione tecnologica che avrebbe colpito i salari ovunque. La rivoluzione tecnologica ha investito tutti i paesi avanzati, ma in Italia, e solo in Italia, ha prodotto trent'anni di stagnazione salariale. La spiegazione strutturale di questa anomalia, a nostro avviso, sta nel fatto che la perdita della leva del cambio, con l'adozione della moneta unica, ha trasformato il salario nello strumento residuo di aggiustamento competitivo. Quello che prima dell'adozione dell'accordo i cambi fissi denominato euro veniva ottenuto

attraverso variazioni del tasso di cambio nominale (con costi sociali concentrati nel tempo e ridistribuiti attraverso meccanismi di indicizzazione che proteggevano i redditi più bassi) è stato ottenuto dallo SME credibile in avanti attraverso una compressione lenta, prolungata e socialmente regressiva dei redditi da lavoro.

Nella letteratura scientifica ciò è noto già da Mundell (1961), che nella teoria delle aree valutarie ottimali descrive l'effetto di un accordo di cambi fissi:

«Se sopprimete la legge della domanda e dell'offerta nel mercato valutario, inseguendo il sogno della stabilità del cambio, poi dovrete lasciarla agire sul mercato del lavoro, dove si presenterà come incubo della disoccupazione, o dell'emigrazione.»

Questa lettura ha ricevuto, tardivamente, un riconoscimento istituzionale ai massimi livelli europei. Mario Draghi, nel discorso di La Hulpe del 16 aprile 2024 alla Conferenza di alto livello sul pilastro europeo dei diritti sociali, ha formulato una constatazione che merita di essere riportata per intero,

«Abbiamo perseguito una strategia deliberata volta a ridurre i costi salariali gli uni rispetto agli altri e, combinando ciò con una politica fiscale pro-ciclica, l'effetto netto è stato solo quello di indebolire la nostra domanda interna e minare il nostro modello sociale.»

Il riconoscimento è importante non solo per la sua paternità, ma per quello che certifica. La compressione salariale italiana non è il prodotto di scelte errate o di rigidità di mercato, bensì il risultato di una strategia europea deliberata di competizione interna fra Stati membri sul costo del lavoro. Peraltro, secondo diverse consolidate dottrine economiche (Shapiro, C., e Stiglitz, J.E., 1984), il livello del salario influisce sulla produttività. Vista in questi termini, è stata la strategia seguita dall'Unione europea per aumentare la sua competitività a far diminuire la sua produttività.

È stata la Germania ad aprire la strada con le riforme Hartz e una lunga moderazione salariale. Tra 2004 e 2008 i salari netti reali per ora lavorata scesero in Germania di oltre il 3% cumulato, mentre nel 2000–2008 il salario reale per dipendente cadde del 9%.

Il problema, dal punto di vista del modello di crescita complessivo, è che la svalutazione interna funziona come politica competitiva di breve periodo ma produce effetti collaterali di medio-lungo periodo che ne erodono la sostenibilità. Quando il

costo del lavoro è basso, le imprese hanno minor incentivo a sostituire lavoro con capitale, a investire in automazione, a innovare i processi produttivi. La produttività ne risente. Quando i salari sono compressi, la domanda interna si contrae, le imprese che producono per il mercato domestico vedono ridursi le loro prospettive, gli investimenti calano. La specializzazione produttiva si orienta verso settori a basso valore aggiunto e ad alta intensità di lavoro, dove la competitività di costo conta più dell'innovazione tecnologica. Si configura quello che Storm e Naastepad (2012) hanno descritto come un equilibrio di bassa produttività e bassa crescita autosostenuto, da cui un Paese non esce attraverso ulteriori dosi della stessa medicina.

4. La causalità invertita. Verdoorn, Kaldor e la produttività endogena

Una delle convinzioni più diffuse nel discorso pubblico italiano degli ultimi vent'anni è che la bassa crescita del PIL italiano sia in primo luogo l'effetto di una bassa crescita della produttività, e che quindi la leva principale di intervento debba essere il rafforzamento dei fattori che determinano la produttività (qualità del capitale umano, intensità di ricerca e sviluppo, digitalizzazione, dimensione d'impresa, qualità delle infrastrutture). Questa convinzione poggia su una rappresentazione della produttività come variabile autonoma, esogena alla dinamica della domanda aggregata, sulla quale si potrebbe intervenire indipendentemente dal ciclo. È una rappresentazione che una parte importante della teoria della crescita cumulativa e post-keynesiana non sostiene, e che gli stessi dati italiani contraddicono.

Il punto è stato chiarito già negli anni Quaranta dall'economista olandese Petrus Johannes Verdoorn, che in un saggio del 1949 mostrò empiricamente, per un'ampia serie di paesi e periodi, l'esistenza di una relazione positiva fra il tasso di crescita della produzione manifatturiera e il tasso di crescita della produttività del lavoro. Successivamente, negli anni Sessanta, Nicholas Kaldor ne ricavò un'interpretazione teorica e ne fece il fondamento della sua spiegazione delle differenze di crescita fra economie. La legge di Verdoorn, come è stata battezzata, afferma che la produttività non determina la crescita in modo unidirezionale, ma è essa stessa determinata, in misura significativa, dalla crescita della produzione, attraverso un complesso di meccanismi che includono le economie di scala statiche e dinamiche, l'apprendimento per la pratica (learning by doing), l'effetto di induzione del progresso tecnico da parte degli investimenti, la specializzazione progressiva della forza lavoro.

In realtà i due autori del '900 hanno ripreso e ampliato in termini moderni quanto affermato originariamente da Adam Smith (1776/1987), che è il primo ad aver stabilito chiaramente che la divisione del lavoro, cioè l'innovazione di processo destinata ad aumentare la produttività, dipende dall'ampiezza del mercato di sbocco. Da questo consegue che qualsiasi fattore comprime la domanda autonoma del sistema (ovvero esportazioni e spesa pubblica) si riflette negativamente sulla produttività.

L'implicazione di questo schema è cruciale per la diagnosi italiana. Se la produttività dipende dalla crescita, e non solo viceversa, allora una politica che comprime la domanda aggregata per trent'anni produce necessariamente, come effetto sistemico, anche una stagnazione della produttività. Le imprese non innovano se non vedono prospettive di espansione del mercato. Non investono se la domanda è ferma. Non si ingrandiscono se la dimensione dei mercati di sbocco non lo giustifica. Non assumono lavoratori qualificati se i loro processi produttivi non lo richiedono. La bassa produttività italiana, da questo punto di vista, non è una causa autonoma della bassa crescita, è una conseguenza prevedibile del fatto che per trent'anni la domanda interna è stata compressa e l'investimento pubblico è caduto in misura sostanziale (con investimenti pubblici netti negativi tra il 2011 e il 2022).

Il rapporto bidirezionale fra produttività e crescita è stato esplicitamente riconosciuto nel corso delle audizioni informali in questa Commissione, anche da Simone Oggionni nella sua memoria, dove si legge che «la produttività non è una variabile indipendente che si muove autonomamente. Al contrario, riflette processi economici più profondi» e che «il rapporto causale opera in entrambe le direzioni. La stagnazione della produttività italiana è quindi, al tempo stesso, una causa e una conseguenza della bassa crescita». La nostra memoria condivide questa lettura nella sua sostanza analitica, e ne traiamo l'implicazione che riteniamo più cogente, ovvero che le politiche che agiscono solo sui determinanti della produttività dal lato dell'offerta, senza intervenire sulla dinamica della domanda aggregata e degli investimenti, sono destinate a risultati modesti, qualunque sia l'ingegno con cui vengono disegnate.

La memoria di Confartigianato acquisita dalla X Commissione nel corso di questa indagine conoscitiva osserva che «gli investimenti pubblici» sono «la posta di spesa pubblica caratterizzata da un più elevato moltiplicatore fiscale». Quando si è investito, l'Italia ha ripreso a crescere, mentre quando l'investimento pubblico è stato compresso, la crescita si è fermata. È un nesso causale che andrebbe trattato come un dato analitico stabilizzato, non come una congettura.

5. Saldi settoriali e l'aritmetica del debito

La principale obiezione che viene tradizionalmente sollevata contro qualunque proposta di politica economica espansiva nel contesto italiano è la sostenibilità del debito pubblico. L'argomento è noto: l'Italia ha un rapporto debito/PIL fra i più elevati al mondo, ogni ipotesi di espansione fiscale ne aggraverebbe la dinamica, l'unica via per ridurre il debito è la disciplina di bilancio prolungata. Questo argomento, ripetuto da decenni come fosse un'evidenza autoevidente, è in realtà smentito dai dati che pretenderebbe di interpretare, e va affrontato con strumenti contabili rigorosi.

Il primo strumento è l'identità dei saldi settoriali, che è una verità contabile, non una proposizione teorica. Indicando con S il risparmio privato, con I l'investimento privato, con T le entrate pubbliche, con G la spesa pubblica, con X le esportazioni e con M le importazioni, l'identità può essere scritta in questa forma:

$$(S - I) + (T - G) + (M - X) = 0$$

La stessa relazione può essere riscritta anche così:

$$(G - T) = (S - I) - (X - M)$$

Il significato economico è semplice. Il disavanzo pubblico, cioè $G - T$, è uguale all'eccesso di risparmio del settore privato rispetto agli investimenti, $S - I$, meno il saldo estero del Paese, $X - M$. Ne deriva che se in un Paese il settore privato risparmia strutturalmente più di quanto investe, situazione tipica del capitalismo italiano, caratterizzato da elevata propensione al risparmio delle famiglie e da investimenti modesti delle imprese, e se il Paese registra un avanzo strutturale delle partite correnti, come accade in Italia dal 2013, allora la controparte contabile è un disavanzo del settore pubblico.

Pretendere di azzerare il disavanzo pubblico, in queste condizioni, è aritmeticamente possibile solo attraverso una crisi della domanda che riduca il risparmio privato (perché le famiglie non possono più risparmiare quando i loro redditi calano) o trasformi l'avanzo estero in disavanzo (perché la contrazione dei consumi e degli investimenti riduce anche le importazioni più rapidamente delle esportazioni). In altre parole, la disciplina fiscale praticata in un contesto di alto risparmio privato e di avanzo estero produce necessariamente recessione, ed è proprio quello che si è osservato in Italia in

modo ricorrente. Il vincolo non è morale, è contabile, e non lo si supera invocando il rigore.

Il secondo strumento è la dinamica $r-g$ rispetto al rapporto debito/PIL. La sostenibilità di tale rapporto dipende dal differenziale fra il tasso di interesse medio pagato sul debito (r) e il tasso di crescita del PIL nominale (g). Se r è superiore a g , il rapporto debito/PIL tende a crescere anche in presenza di avanzi primari, perché la crescita del denominatore non basta a compensare l'accumulazione del numeratore. Se r è inferiore a g , il rapporto tende a stabilizzarsi o ridursi anche in presenza di disavanzi primari modesti. È una formula contabile elementare, ma le sue implicazioni sono state largamente ignorate dalla policy italiana degli ultimi trent'anni.

La verifica empirica è molto chiara. Secondo i dati riportati dalla memoria di Confartigianato e confermati dalle serie ufficiali, nei trentun anni fra il 1995 e il 2025 l'Italia ha realizzato avanzi primari in ventisei anni, contro i sedici della Germania, gli undici della Spagna e i quattro della Francia. In termini comparativi, l'Italia è probabilmente il Paese dell'area che ha praticato la disciplina fiscale più severa e più prolungata nell'intero gruppo dei grandi paesi avanzati. Coerentemente con la dottrina economica, questo non ha impedito, anzi ha favorito, la crescita del rapporto debito/PIL italiano.

Lo stock di debito cioè si riduce quando l'avanzo primario opera dentro una traiettoria macroeconomica in cui il PIL nominale cresce abbastanza da sostenere il denominatore e in cui il costo medio del debito non assorbe interamente lo sforzo fiscale.

Vale la pena aggiungere un'osservazione che mette in luce l'incoerenza interna dei due parametri europei costitutivi. Maastricht fissa contemporaneamente un tetto al deficit pubblico al 3% del PIL e un obiettivo di lungo periodo sul rapporto debito/PIL al 60%. La Banca Centrale Europea persegue un obiettivo di inflazione al 2%. Combinando questi tre parametri, l'aritmetica della stabilizzazione del debito impone una conclusione precisa. Per mantenere stabile un rapporto debito/PIL del 60% in presenza di un deficit del 3%, la crescita nominale del PIL deve essere intorno al 5%, ovvero (con un'inflazione al 2%) una crescita reale del 3% all'anno in modo strutturale. Per i Paesi che partono da rapporti debito/PIL più elevati, e che dunque dovrebbero ridurli per convergere verso il parametro Maastricht, il vincolo di crescita reale è ancora più stringente. Una crescita reale del 3% all'anno in modo strutturale è un risultato che nessun grande Paese europeo ottiene da decenni, e che il quadro macroeconomico

dell'area euro rende sistematicamente improbabile. I parametri di Maastricht sono quindi internamente incoerenti con il mandato della BCE, sono stati scritti in modo tale da produrre rapporti debito/PIL in salita o stabili al di sopra del target nei Paesi che si attestino sul tetto di deficit consentito. È un dato strutturale, non un effetto contingente, e la sua mancata discussione pubblica negli ultimi trent'anni è uno degli aspetti più sorprendenti, o avvilenti, del dibattito europeo di politica economica.

La conclusione, a nostro avviso, è che l'austerità praticata in Italia per stabilizzare il debito ha prodotto l'esito opposto. Ha compresso la crescita g senza ridurre il tasso di interesse r in misura sufficiente, e il rapporto debito/PIL è cresciuto comunque. Il problema, dunque, non è che abbiamo fatto poca austerità (tesi insostenibile alla luce dei numeri), né che dobbiamo continuare a farne (tesi che ripeterebbe lo stesso esperimento sperando in un risultato diverso). Il problema è che il quadro analitico dentro cui la politica fiscale italiana è stata progettata per trent'anni è sbagliato, e va sostituito con un quadro che tenga conto della dinamica endogena del debito e dei meccanismi della domanda aggregata.

6. I problemi microeconomici come epifenomeni del quadro macro

A questo punto della memoria è opportuno tornare ai problemi microeconomici che le altre voci di questa indagine hanno documentato, per mostrare in che modo essi si lasciano leggere come conseguenze prevedibili del quadro macro descritto nelle sezioni precedenti. Nessuno di questi problemi è inventato, ma l'analisi che proponiamo è una loro diversa collocazione nella catena causale.

Frammentazione del tessuto produttivo e dimensione media d'impresa. La memoria di ANIMA-Confindustria meccanica ha documentato che la dimensione media delle imprese italiane nella meccanica strumentale è di 28 addetti contro gli 81 della Germania. La memoria di ISTAT ha mostrato che le microimprese sotto i dieci addetti rappresentano oltre il 95% delle unità produttive italiane. Il dato è incontestabile. La domanda, però, è perché le imprese italiane non crescono dimensionalmente, e la risposta micro (la legislazione fiscale, la struttura familistica, l'incapacità manageriale) coglie solo aspetti parziali del problema. La crescita dimensionale richiede prospettive di espansione del mercato, accesso a finanziamenti

di lungo periodo, condizioni stabili che giustifichino investimenti rilevanti. In un'economia in cui la domanda interna è ferma da trent'anni e in cui il sistema bancario è stato progressivamente disciplinato dai vincoli europei sul credito (Basilea II, Basilea III, regole sui *non-performing loans*), le condizioni strutturali per la crescita dimensionale sono venute meno. Non è un fenomeno italiano isolato, ma è particolarmente accentuato in Italia perché il quadro macroeconomico è stato particolarmente compresso.

Ricerca, sviluppo e innovazione. I dati ISTAT documentano una intensità di spesa in R&S del 1,4% del PIL, contro il 2,2% della Francia e il 3,1% della Germania. Anche qui, la domanda non è solo perché le imprese italiane investono poco in ricerca, ma in che contesto strategico la decisione di investire avviene. Investire in R&S è un'opzione costosa e a ritorno incerto, che ha senso solo se il mercato di sbocco è in espansione e se la dimensione d'impresa giustifica il costo fisso della ricerca. In un quadro di domanda compressa, di piccola dimensione media e di assenza di una politica industriale che orienti gli investimenti privati attraverso la domanda pubblica (la lezione delle agenzie pubbliche americane come DARPA, o del sistema Fraunhofer tedesco, è stata storicamente disponibile ma non perseguita in Italia per ragioni di vincolo di bilancio), la R&S privata si concentra in poche grandi imprese e non si diffonde nel sistema produttivo. Il sintomo è micro, ma la causa è macro.

Costo dell'energia e dipendenza dalle importazioni di gas. Il differenziale di prezzo dell'energia elettrica in Italia rispetto agli altri paesi europei è oggetto negli ultimi anni di una attenzione spasmodica.

Vi sono alcuni punti da chiarire sul ritardo energetico dell'Italia. Il primo è che l'Italia negli anni '80 del secolo scorso ha tenuto un referendum che ha bloccato lo sviluppo di potenza elettrica da fonte nucleare. Non vi è dubbio che il ritardo che oggi l'Italia sconta in campo energetico stia nella infelice scelta di tenere un referendum molto politicizzato nell'immediatezza di un grave incidente alla centrale ucraina di Cernobyl. In un paese che aveva fame di energia per sostenere lo sviluppo industriale, la rinuncia all'opzione nucleare ha spinto il paese verso altre fonti, in particolare il gas. È a valle del referendum sul nucleare, negli anni '90, infatti, che si realizza la gran parte della capacità di produzione termoelettrica del paese, con il provvedimento CIP 6/92 e le leggi di attuazione del nuovo Piano energetico nazionale (leggi 9 e 10 del 9 gennaio 1991).

La dipendenza del sistema elettrico nazionale dal gas risale quindi nel tempo e ha radici storiche. La successiva liberalizzazione dei due settori, gas ed elettrico, ha portato ad una frammentazione della filiera, con la liberalizzazione di produzione e vendita, l'unbundling delle reti e la privatizzazione di parte dell'ex monopolio, facendo emergere i relativi costi in un'ottica di valorizzazione di mercato. Nonostante la dipendenza dal gas importato e la ristrutturazione in chiave privatizzata e liberalizzata, il sistema elettrico italiano fino al 2019 era di fatto sotto controllo. Tanto che il Prezzo Unico Nazionale, cioè il prezzo spot all'ingrosso, tra il 2013 e il 2020 non è mai salito sopra i 63 €/MWh (media annuale). Allo stesso tempo, il prezzo medio annuo del gas sull'hub olandese TTF nello stesso periodo non è mai salito sopra i 28 €/MWh. Oggi questi prezzi sono praticamente raddoppiati.

L'aumento iperbolico dei prezzi dell'energia elettrica si è verificato quando le forniture di gas dalla Russia hanno iniziato a subire le conseguenze della tensione politico-militare tra Stati Uniti e Russia, che hanno coinvolto il gasdotto Nord Stream 2 e la questione ucraina. È stata la turbativa sul mercato del gas a provocare quella sul mercato elettrico. L'Italia, in quanto economia sviluppata soprattutto grazie a potenza termoelettrica alimentata a gas, ha subito i maggiori contraccolpi dalla fine dei rapporti commerciali con la Russia, assieme alla Germania, la cui dipendenza dal gas russo era ben più marcata di quella italiana.

Più in generale, la cornice dei prezzi alti dell'energia in Italia e in Europa si è prodotta per una serie di scelte di politica energetica europea quali il Green Deal, che hanno accelerato lo smantellamento del termoelettrico nazionale senza disporre di sostituti adeguati, consegnando l'industria italiana ad uno svantaggio competitivo sia rispetto ai partner europei che a Stati Uniti e Cina. Anche il caro-energia, in questo senso, non è un fenomeno indipendente, ma il risultato di scelte di policy assunte dentro la cornice europea.

Emigrazione giovanile e capitale umano. Le memorie di CGIL e ANIMA hanno documentato il fenomeno dell'emigrazione di giovani qualificati, quantificato in oltre 150.000 partenze l'anno secondo i dati CGIL. Il fenomeno viene comunemente attribuito a fattori micro, mancanza di opportunità, retribuzioni inadeguate, rigidità del mercato del lavoro. Ma la radice del fenomeno è macro. I giovani italiani emigrano perché i salari reali in Italia sono compressi da trent'anni e perché la prospettiva di carriera in un Paese a bassa crescita è strutturalmente meno attraente di quella in Paesi

a crescita più elevata. Il capitale umano va dove la domanda di lavoro qualificato cresce, e la domanda di lavoro qualificato cresce dove l'economia cresce. È un meccanismo che si è osservato storicamente in tutti i Paesi a crescita compressa, dall'Irlanda della prima metà del Novecento alla Grecia degli anni recenti.

La conseguenza analitica di questa ricostruzione è che le politiche per le imprese non possono essere pensate come un catalogo di interventi separati. Se la bassa produttività è anche l'effetto della bassa crescita, se la piccola dimensione d'impresa è anche l'effetto di mercati stagnanti, se la bassa spesa in ricerca e sviluppo è anche l'effetto di aspettative deboli sulla domanda futura, allora le leve settoriali devono essere inserite in una strategia macroeconomica coerente. Politica industriale, politica fiscale, credito pubblico, domanda strategica e riforma del quadro europeo sono parti dello stesso meccanismo di crescita. La Parte che segue muove dalla premessa che l'Italia ha bisogno soprattutto di ricostruire le condizioni macroeconomiche entro cui le imprese tornano ad avere convenienza a investire, crescere dimensionalmente, innovare e trattenere capitale umano.

Parte II

Lo scenario internazionale che cambia

Le trasformazioni che esaminiamo in questa parte ridefiniscono i parametri della competitività industriale per il prossimo decennio. Sono trasformazioni in corso, di portata strutturale, che richiedono risposte di policy commisurate. Il quadro istituzionale europeo, costruito negli anni Novanta per un mondo molto diverso, non è oggi adeguato ad affrontarle, e l'Italia ne paga le conseguenze in modo accentuato.

7. Il ritorno dello Stato come attore economico

La prima trasformazione è il ritorno dello Stato come protagonista della politica economica nei due blocchi dominanti del sistema globale. Gli Stati Uniti hanno costruito negli ultimi anni una nuova politica industriale di portata storica, articolata in tre provvedimenti principali. Il CHIPS and Science Act del 2022 ha destinato circa 280 miliardi di dollari al rilancio della filiera dei semiconduttori sul territorio americano, combinando sussidi diretti alla produzione, incentivi fiscali agli investimenti e finanziamento massiccio della ricerca pubblica. L'Inflation Reduction Act dello stesso anno ha mobilitato circa 369 miliardi di dollari per le tecnologie pulite, con un sistema di crediti d'imposta vincolati alla produzione nazionale che ha cambiato la geografia degli investimenti globali. Una serie di dazi mirati ha protetto settori considerati strategici (acciaio, alluminio, veicoli elettrici, semiconduttori cinesi) attraverso provvedimenti unilaterali assunti senza pretese di compatibilità con le regole del commercio internazionale.

La Cina pratica da decenni una politica industriale ancora più strutturata e ambiziosa. Il piano Made in China 2025, lanciato nel 2015, ha identificato dieci settori strategici (intelligenza artificiale, robotica, aerospazio, veicoli a nuova energia, biotecnologie, nuovi materiali, alta tecnologia ferroviaria, energia, attrezzature agricole, dispositivi medici) in ciascuno dei quali sono stati definiti obiettivi quantificati di autosufficienza produttiva e di leadership tecnologica entro orizzonti temporali precisi. Il piano è sostenuto da sussidi diretti, accesso privilegiato al credito attraverso il sistema bancario di Stato, controllo dei flussi di investimento, intervento attivo delle imprese pubbliche e fondi sovrani, gestione strategica dell'accesso al mercato cinese in cambio

di trasferimento tecnologico. Settori interi della manifattura globale (pannelli solari, batterie agli ioni di litio, veicoli elettrici, terre rare lavorate, magneti permanenti) sono oggi dominati dalla Cina come risultato diretto di queste scelte.

L'Unione Europea, in questo quadro, è l'unico blocco economico al mondo che ha mantenuto come paradigma costitutivo il divieto degli aiuti di Stato e la disciplina della concorrenza interna come principio fondante. Gli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione vietano in linea di principio ogni forma di aiuto pubblico che possa falsare la concorrenza fra Stati membri, salvo deroghe specifiche e procedure di autorizzazione complesse. Il risultato è che mentre Stati Uniti e Cina costruiscono filiere strategiche attraverso interventi pubblici diretti di portata storica, l'Europa è strutturalmente impedita a fare lo stesso, e quando i singoli Stati membri tentano di farlo si scontrano con la Commissione. È un auto-disarmo che ha origine in scelte assunte in una congiuntura storica diversa, quella dell'integrazione del mercato unico negli anni Ottanta e Novanta, e che oggi configura una vulnerabilità competitiva strutturale rispetto agli altri blocchi.

Il problema, dal punto di vista italiano, è doppio. Per un verso l'Italia non può costruire una propria politica industriale efficace senza scontrarsi con la cornice europea della concorrenza. Per altro verso non beneficia di una politica industriale europea sufficientemente robusta, perché i singoli Stati membri (con la parziale eccezione della Germania, che dispone di spazio fiscale superiore e di una più solida capacità di influenza sulla Commissione) non hanno gli strumenti per costruirla insieme. Il sistema produttivo italiano si trova quindi in una posizione di doppia esposizione, senza protezione nazionale efficace e senza protezione europea adeguata.

8. Materie prime critiche e dipendenza tecnologica

La seconda trasformazione è la nuova centralità delle materie prime critiche nelle catene del valore manifatturiere avanzate. Le tecnologie su cui si gioca la competitività dei prossimi decenni (batterie e sistemi di accumulo, semiconduttori, magneti permanenti per motori elettrici e turbine eoliche, fotovoltaico, sistemi di difesa, intelligenza artificiale applicata alla robotica industriale, data center e tecnologie correlate, elettrificazione dei consumi energetici) richiedono materiali la cui estrazione, lavorazione e raffinazione sono fortemente concentrate in pochi Paesi produttori. La Cina, in particolare, controlla circa il 60% della produzione mondiale di terre rare e

oltre l'85% della loro lavorazione. Detiene quote dominanti sulla raffinazione di litio (intorno al 65%), cobalto (oltre il 70%), magneti permanenti (oltre il 90%), grafite (circa l'80%). Dispone della quasi totalità della filiera dei pannelli solari (dalla materia prima al modulo finito) e di una quota crescente di quella delle batterie.

Questa concentrazione configura per l'Europa una dipendenza strategica che richiede risposte di policy coordinate. Il Critical Raw Materials Act adottato dall'Unione nel 2024 va nella direzione giusta ma con tempi e risorse inadeguati. L'obiettivo di portare al 40% entro il 2030 la quota di lavorazione europea delle materie prime critiche è ambizioso ma non è sostenuto da strumenti operativi commisurati, in termini di finanziamento, di semplificazione autorizzativa, di partnership con Paesi produttori. Le iniziative industriali nazionali rimangono frammentate, soggette alla disciplina sugli aiuti di Stato, prive di una regia europea che ne assicuri la coerenza.

Il punto più delicato, dal nostro punto di vista, è che il Green Deal europeo, accelerando l'elettrificazione dei consumi finali (trasporti, riscaldamento, industria), sta sostituendo la dipendenza europea da petrolio e gas con una dipendenza più stretta dalle tecnologie e dai materiali controllati dalla Cina. La dipendenza dal gas russo, che ha mostrato le sue vulnerabilità nel 2022, era almeno parzialmente sostituibile attraverso un'aggressiva diversificazione delle fonti di approvvigionamento, ed è in larga parte ciò che è avvenuto, ad un costo comunque enorme. La dipendenza dai materiali strategici cinesi è meno sostituibile nel breve periodo, perché richiede di ricostruire intere filiere industriali, attività mineraria, capacità di raffinazione e lavorazione che in Europa sono state progressivamente smantellate o non sono mai state sviluppate. Sostituire una vulnerabilità con un'altra, presentata come transizione virtuosa, è un esito che merita la massima attenzione politica.

9. Il Green Deal come politica industriale fallita

La terza trasformazione è la sostanziale dimostrazione che il modello del Green Deal europeo, come è stato finora impostato, non è in grado di produrre una filiera tecnologica autonoma di tecnologie pulite.

L'osservazione di partenza è il confronto fra il modo in cui Cina e Unione Europea affrontano la decarbonizzazione. La Cina non decarbonizza come obiettivo politico in sé, bensì come conseguenza del perseguimento di un obiettivo prioritario, ovvero l'indipendenza energetica. Il mix energetico cinese al 2050, come delineato nei piani

quinquennali e nelle *road map* del National Energy Administration, prevede ampiamente nucleare di nuova generazione (con un programma di costruzione di reattori che è il più aggressivo al mondo), combustibili fossili nazionali (carbone domestico, gas non convenzionale), accanto a rinnovabili installate a ritmi senza precedenti. La decarbonizzazione è dunque un sottoprodotto del piano energetico cinese a lungo termine. L'obiettivo è ridurre la dipendenza dalle importazioni di petrolio e gas, controllare le filiere tecnologiche delle energie rinnovabili, garantire la sicurezza energetica del Paese in qualunque scenario geopolitico.

L'Unione Europea ha fatto l'opposto. Ha trasformato la decarbonizzazione in obiettivo a sé, fissando target vincolanti di riduzione delle emissioni (Fit for 55, neutralità climatica al 2050) senza una corrispondente strategia di costruzione delle filiere tecnologiche necessarie a realizzarli. Il Green Deal è una politica climatica con velleità di politica industriale, e non una politica industriale con effetti climatici. La differenza sembra sottile, è invece sostanziale. Una politica industriale parte dal controllo delle filiere strategiche e ricava gli obiettivi climatici come effetto. Una politica climatica parte dai target e si trova a inseguire le filiere, sperando che siano disponibili.

Il risultato è quello che era prevedibile. Le tecnologie pulite richieste dalla transizione europea sono in larga parte cinesi. Nel settore dei veicoli elettrici, la penetrazione cinese in Europa è cresciuta rapidamente. Secondo la IEA, nel 2025 sono state vendute in Europa 4,2 milioni di auto elettriche, pari al 28% del mercato, e le vendite di auto elettriche prodotte in Cina sono aumentate di circa il 50%, raggiungendo circa 940 mila unità. Nella sola Unione europea, le importazioni di auto elettriche sono salite a oltre 900 mila unità e la Cina ne ha fornito quasi il 60%. Nel mercato auto complessivo, i costruttori cinesi hanno raddoppiato la propria quota europea nel 2025, arrivando al 6%, con punte dell'11% nel Regno Unito e del 9% in Spagna e Italia.

Lo riconosce esplicitamente Mario Draghi nell'audizione presso il Parlamento italiano del 18 marzo 2025, quando osserva che il settore automobilistico è un esempio di mancata pianificazione, dove l'U applica una politica climatica senza una politica industriale, e che il rischio è la rapida acquisizione di impianti e aziende europee da parte di produttori esteri sovvenzionati dallo Stato.

Nel fotovoltaico, la dipendenza è ancora più netta: nel 2024 la Ue ha importato 11,1 miliardi di euro di pannelli solari, e la Cina ha rappresentato il 98% delle forniture. Anche nelle batterie la concentrazione è elevata: nel 2024 la UE ha importato circa 28

miliardi di euro di batterie, di cui 22 miliardi dalla Cina, mentre nel 2025 la Cina ha prodotto oltre l'80% delle batterie a livello globale.

L'elettrificazione spinta dei consumi finali aggrava la situazione di una dipendenza che può rivelarsi più rischiosa di quella da petrolio e gas, perché meno sostituibile nel breve periodo. Un'eventuale crisi delle relazioni con la Cina (perfettamente possibile nel quadro geopolitico attuale) avrebbe conseguenze sull'economia europea che la dipendenza energetica da Mosca, per quanto seria, non aveva.

10. Il ritardo europeo sull'intelligenza artificiale

La quarta trasformazione è la nuova centralità dell'intelligenza artificiale come fattore competitivo trasversale, con effetti su quasi tutti i settori produttivi. Il quadro internazionale è descritto in modo netto da Mario Draghi nell'audizione del 18 marzo 2025,

«Otto dei dieci maggiori large language models sono sviluppati negli Stati Uniti e i rimanenti due in Cina. [...] In quest'area il Rapporto prende atto che il ritardo europeo è probabilmente incolmabile.»

Il ritardo europeo non è il risultato di carenze imprenditoriali, è il prodotto di scelte istituzionali precise. Quattro in particolare. L'AI Act adottato nel 2024 ha introdotto un quadro regolatorio restrittivo che impone alle imprese che sviluppano modelli di intelligenza artificiale obblighi di conformità, valutazione del rischio e trasparenza più stringenti rispetto agli analoghi quadri regolatori americano e cinese. La frammentazione del mercato dei dati europeo, dovuta alla persistenza di regimi giuridici nazionali diversi sulla protezione dei dati personali nonostante il GDPR, ha impedito la formazione delle grandi banche dati necessarie all'addestramento dei modelli. I costi energetici elevati hanno reso meno conveniente la costruzione in Europa dei data center necessari al calcolo distribuito (i data center sono consumatori energetici di scala industriale, e la differenza di costo dell'elettricità tra Stati Uniti ed Europa, dell'ordine del 100-150% nel 2024-2025, configura per gli investitori una distorsione localizzativa massiccia). La frammentazione del mercato dei capitali europeo ha reso più difficile per le imprese tecnologiche europee ottenere i finanziamenti di scala necessari, spingendole a trasferirsi negli Stati Uniti dove il mercato è più profondo e i finanziamenti più disponibili.

La conseguenza è che le tre componenti necessarie per produrre intelligenza artificiale di frontiera (capacità di calcolo, accesso ai dati, finanziamenti di scala) sono tutte penalizzate in Europa rispetto agli altri blocchi. L'Unione si trova nella posizione paradossale di regolare una tecnologia che non produce, mentre i Paesi che la producono non la regolano in modo simile. Il risultato è prevedibile, l'Europa diventa importatrice di IA, esattamente come è già accaduto con la prima ondata di tecnologie digitali (cloud computing, motori di ricerca, social network, piattaforme di commercio elettronico). Per l'Italia il problema è particolarmente acuto, perché la nostra base manifatturiera, in larga parte composta da PMI, rischia di essere lasciata indietro nella nuova ondata di automazione e digitalizzazione industriale.

Parte III

I limiti europei che frenano la crescita italiana

Quanto esposto nella Parte II non è una requisitoria generica contro l'integrazione europea. È un'analisi specifica di ambiti in cui le scelte assunte a livello comunitario hanno aggravato, anziché alleviare, le condizioni di competitività italiana. Distinguiamo tre piani di problema, ciascuno con implicazioni operative diverse.

11. Un modello di crescita costruito su misura per la Germania

L'Unione economica e monetaria, nei suoi parametri costitutivi (cambi fissi, struttura della Banca centrale, regole fiscali, disciplina della concorrenza), è stata progettata in modo coerente con il modello economico tedesco, fondato su export manifatturiero, surplus delle partite correnti, contenimento della domanda interna, autonomia della politica monetaria dai cicli politici nazionali. Il modello tedesco era preesistente, ed è stato reso compatibile con le regole europee perché le regole europee sono state, in larga misura, una codificazione internazionale del modello tedesco.

Per l'Italia, che era arrivata negli anni Ottanta a essere la quinta economia mondiale con un modello molto diverso (alta domanda interna, alto debito pubblico, sostegno pubblico all'industria, flessibilità del cambio come strumento di aggiustamento, indicizzazione salariale come tutela del potere d'acquisto), l'adozione del modello tedesco ha richiesto un adattamento traumatico che non è mai riuscito. I numeri lo

dicono. La quinta economia mondiale, in trent'anni di applicazione del modello tedesco, ha perso posizioni una dopo l'altra, è stata superata in PIL pro capite da Paesi che nel 1992 erano largamente alle sue spalle, ha visto le proprie imprese più innovative essere assorbite da gruppi stranieri, ha perso buona parte della sua autonomia industriale.

Il punto, ai fini del lavoro di questa Commissione, è che la cornice europea attuale non è neutra rispetto ai modelli economici nazionali, premia alcuni e penalizza altri. Una revisione di alcune sue regole fondamentali (politica della concorrenza, disciplina degli aiuti di Stato, parametri fiscali, mandato della BCE) non sarebbe un atto di rottura ma una doverosa correzione di una asimmetria strutturale che ha prodotto effetti documentabili in tre decenni di applicazione.

12. Il deficit democratico delle decisioni europee

Il secondo problema è di natura istituzionale, e riguarda la legittimazione democratica delle decisioni europee. La Commissione europea, che ha il monopolio dell'iniziativa legislativa, non risponde elettoralmente a nessuno. La Banca centrale europea è statutariamente indipendente da qualunque controllo politico, ed esercita poteri che incidono profondamente sulle condizioni economiche degli Stati membri con un unico mandato (la stabilità dei prezzi) ed unico strumento (il tasso di interesse). Il Consiglio dei capi di Stato e di governo agisce per consenso, il che significa che ogni Stato membro ha potere di veto, ma che la responsabilità politica delle decisioni si diluisce fino a sparire. Il Parlamento europeo, unico organo elettivo, ha parziali poteri co-decisionali ma non ha neppure iniziativa legislativa.

Il risultato è che le decisioni europee che hanno effetti diretti sulle economie nazionali (politiche fiscali, regolamentazione del commercio, regole sulla concorrenza, politiche climatiche) sono assunte da soggetti che non rispondono elettoralmente ai cittadini su cui ricadono. Questo deficit di responsabilità politica produce due effetti. Per un verso impedisce la correzione di rotta quando le politiche assunte si rivelano fallimentari, perché manca il meccanismo elettorale che in democrazia consente di cambiare i decisori. Per altro verso alimenta distacco e risentimento dei cittadini che si riversa periodicamente nelle elezioni nazionali, producendo instabilità politica e oscillazioni nelle posizioni dei governi sui tavoli europei.

La sequenza di fallimenti europei degli ultimi quindici anni (gestione della crisi greca, gestione della crisi migratoria, eccessiva dipendenza dal gas russo non sostituita per tempo, ritardo sulle tecnologie digitali, gestione del Green Deal senza politica industriale) è sconcertante. Il fatto che a nessuno di questi fallimenti sia mai seguita una vera responsabilità politica delle istituzioni che li hanno prodotti è un problema strutturale. Questa struttura contribuisce a spiegare perché la correzione di rotta europea resti improbabile anche quando gli errori diventano evidenti.

13. La concorrenza intra-Ue come ostacolo ai campioni industriali

Il terzo problema riguarda il rapporto fra politica della concorrenza europea e capacità di costruzione di campioni industriali europei. Il caso Alstom-Siemens del 2019 è emblematico, la Commissione europea ha bloccato la fusione fra il gigante francese e quello tedesco dei treni in nome della tutela della concorrenza nel mercato europeo, dimenticando che il vero concorrente sui mercati globali non era la concorrenza intra-europea ma il colosso cinese CRRC, che da solo è più grande di Alstom, Siemens e Bombardier messi insieme. La logica della concorrenza interna, applicata in modo dottrinario, ha impedito la formazione di un soggetto industriale europeo capace di competere su scala globale.

Il problema strutturale è che, per ragioni storiche, gli unici soggetti europei oggi capaci di reggere il confronto dimensionale e tecnologico con i colossi americani e cinesi sono gli ex campioni di Stato sopravvissuti alle privatizzazioni (Airbus nell'aerospazio civile, ENI nell'energia, Leonardo nella difesa, EDF nell'energia nucleare, parte di Stellantis come gruppo automobilistico, alcuni operatori di telecomunicazioni). Questi soggetti sono il prodotto del trentennio glorioso dell'intervento pubblico nell'economia europea, fra il dopoguerra e gli anni Ottanta. La loro stessa esistenza dimostra che la costruzione di campioni industriali europei è possibile, ma che richiede strumenti che la cornice istituzionale attuale rende difficilmente disponibili.

Il tessuto produttivo italiano, fatto in larga parte di piccole e medie imprese, è particolarmente esposto a questa anomalia. Le PMI italiane non sono protette dalla concorrenza internazionale, perché la politica commerciale europea è lenta e debolmente strutturata negli strumenti di difesa. Non possono aggregarsi efficacemente in soggetti di scala maggiore, perché la disciplina sugli aiuti di Stato

impedisce un sostegno pubblico sistematico ai processi di consolidamento. Non possono contare su una protezione dimensionale tramite campioni nazionali, perché i pochi ex campioni di Stato italiani sono stati progressivamente privatizzati o ridimensionati nei decenni scorsi. Si trovano quindi esposti ai concorrenti esteri di scala maggiore (cinesi, americani, ma anche europei dei Paesi che hanno mantenuto in mani pubbliche i propri campioni) e prive di una protezione di sistema.

Parte IV

Leve operative per la crescita italiana

Le proposte che seguono sono organizzate secondo gli obiettivi dell'indagine conoscitiva e si articolano su due livelli. Il primo riguarda le leve attivabili a livello nazionale, con strumenti normativi italiani esistenti o di nuova istituzione. Il secondo riguarda i vincoli europei che condizionano l'efficacia di tali leve. La distinzione è essenziale. Le misure nazionali possono essere avviate dal legislatore italiano. Le modifiche europee che renderebbero pienamente coerente una strategia di crescita richiederebbero invece un mutamento profondo dell'architettura dell'Unione, e non possono quindi essere trattate come presupposto operativo della politica economica italiana.

14. Una cornice macroeconomica per la crescita

Se la diagnosi sviluppata nella Parte I è corretta, la divergenza italiana non può essere corretta soltanto attraverso incentivi alle imprese, semplificazioni amministrative o misure orizzontali per l'innovazione. Questi strumenti possono essere utili, ma producono effetti limitati se operano dentro una cornice di domanda stagnante, investimenti pubblici insufficienti, salari reali compressi e vincoli fiscali pro-ciclici.

La priorità è ricostruire il circuito cumulativo fra domanda, investimenti e produttività. In un'economia caratterizzata da produttività endogena alla crescita, l'investimento privato non si attiva per semplice disponibilità di incentivi fiscali. Si attiva quando le imprese vedono prospettive di mercato, quando il settore pubblico investe in infrastrutture materiali e immateriali, quando la domanda interna non viene sistematicamente compressa e quando il quadro macroeconomico consente orizzonti di pianificazione superiori al ciclo annuale di bilancio. Da ciò discendono quattro proposte operative.

Primo, l'introduzione di una regola nazionale di salvaguardia degli investimenti pubblici produttivi. Gli investimenti in infrastrutture, energia, reti, ricerca applicata, difesa tecnologica, materie prime critiche, capacità di calcolo e formazione tecnica superiore dovrebbero essere sottratti alla logica del taglio lineare e programmati su base pluriennale. L'obiettivo minimo dovrebbe essere riportare stabilmente l'investimento pubblico netto in territorio abbondantemente positivo, dopo la lunga

fase in cui il capitale pubblico è stato consumato più rapidamente di quanto venisse ricostituito.

Secondo, la definizione di un programma pluriennale di domanda pubblica strategica. Lo Stato e le aziende a partecipazione pubblica devono utilizzare la propria capacità di acquisto non solo per ottenere il prezzo più basso, ma per orientare capacità produttiva nazionale, innovazione e consolidamento delle filiere. La domanda pubblica deve diventare una leva industriale esplicita, soprattutto nei settori in cui la scala minima degli investimenti supera la capacità delle singole imprese.

Terzo, una politica dei redditi coerente con la crescita della domanda interna e della produttività. Dopo trent'anni di compressione salariale, la crescita italiana non può essere ricostruita su una nuova stagione di svalutazione interna. Occorre invece favorire una dinamica dei salari reali coerente con il recupero della produttività e con il rafforzamento della domanda interna, evitando che la competitività venga perseguita ancora una volta attraverso la riduzione del costo del lavoro. La competitività italiana deve tornare a fondarsi su qualità, tecnologia, capitale produttivo, energia a costi sostenibili e capacità di filiera, non sulla compressione permanente dei redditi da lavoro.

Quarto, la ricostruzione di un canale nazionale di credito di lungo periodo. Le imprese italiane, in particolare quelle manifatturiere di media dimensione, hanno bisogno di strumenti finanziari coerenti con investimenti industriali a ritorno lento. Il sistema bancario commerciale, vincolato da requisiti prudenziali e logiche di breve periodo, non è sufficiente. Cassa Depositi e Prestiti, Invitalia, SACE e il sistema delle garanzie pubbliche possono essere coordinati in una vera architettura di credito industriale, capace di sostenere investimenti di filiera, aggregazioni, riconversioni produttive e tecnologie strategiche.

Questa cornice macroeconomica è la condizione di efficacia delle proposte settoriali che seguono. Senza crescita della domanda, le imprese non aumentano la scala produttiva. Senza investimenti pubblici, non si attiva l'investimento privato complementare. Senza credito di lungo periodo, le filiere non si consolidano. Senza una dinamica salariale compatibile con la domanda interna, la produttività resta intrappolata in un equilibrio di bassa crescita. La politica industriale, dunque, non può sostituire la politica macroeconomica. Può funzionare solo se ne diventa il braccio operativo.

15. Una politica industriale nazionale per filiere strategiche

La prima leva è la ricostruzione di una vera politica industriale italiana, organizzata per filiere strategiche anziché per misure orizzontali. L'Italia dispone già di parti significative di questo quadro, ma in forma frammentata e con dotazioni inadeguate. Si tratta di razionalizzare gli strumenti esistenti, rafforzarne la dotazione, integrarli in una strategia complessiva.

I contratti di sviluppo gestiti da Invitalia (introdotti dal decreto-legge 112/2008 e successivamente disciplinati) costituiscono il principale strumento di sostegno agli investimenti industriali di rilevanza strategica, ma sono attualmente sottodotati rispetto alle esigenze. La dotazione ordinaria si colloca nell'ordine di alcune centinaia di milioni l'anno, integrata solo episodicamente da sportelli PNRR o rifinanziamenti settoriali. Per trasformarli in un vero strumento permanente di politica industriale, la dotazione andrebbe portata ad almeno 5 miliardi di euro l'anno, con selettività rafforzata sulle filiere prioritarie. Il Fondo nazionale del Made in Italy, istituito dall'articolo 4 della legge 27 dicembre 2023, n. 206, (la cosiddetta Legge Quadro per il Made in Italy) andrebbe consolidato e dotato in modo strutturale, con un orizzonte pluriennale che consenta agli operatori di pianificare investimenti di lungo periodo. Il Fondo italiano per il clima, presso CDP, può essere orientato esplicitamente sulle filiere tecnologiche a controllo nazionale, evitando il rischio attuale di finanziare l'acquisto di tecnologie importate.

Le filiere su cui concentrare lo sforzo di politica industriale sono diverse. Acciaio e metallurgia di base, automotive (con particolare attenzione al sistema della componentistica e alle catene di subfornitura). Chimica di base e fertilizzanti, dove la dipendenza estera è diventata strategicamente insostenibile dopo la crisi del 2022. Semiconduttori, dove l'Italia ha competenze residue da consolidare e dove la cooperazione europea va spinta nella direzione di una vera autonomia industriale. Farmaceutica, dove l'Italia ha una posizione competitiva ancora forte ma in erosione progressiva. Difesa e dual use, in coerenza con il programma di riarmo europeo. Filiere delle materie prime critiche e del riciclo industriale. Il rafforzamento di Cassa Depositi e Prestiti e di Invitalia come strumenti di politica industriale e di investimento di lungo periodo si renderebbe dunque necessario.

16. Il procurement pubblico come leva di politica industriale

La seconda leva, di costo relativamente modesto rispetto al potenziale impatto, è l'utilizzo sistematico del procurement pubblico come strumento di politica industriale. L'esperienza americana è in questo senso istruttiva, gran parte delle innovazioni tecnologiche americane degli ultimi decenni (da Internet al GPS, dai semiconduttori avanzati alle biotecnologie) è stata accompagnata, nelle fasi iniziali, dalla domanda pubblica federale (Department of Defense, NASA, NIH, DARPA), che ha agito come primo cliente delle tecnologie emergenti, riducendo il rischio per gli investitori privati e accelerando il time-to-market.

In Italia esiste una capacità di acquisto pubblico di scala notevole, distribuita fra amministrazione centrale, sanità regionale, partecipate statali, enti territoriali. Il valore complessivo del procurement pubblico italiano è dell'ordine di 200 miliardi di euro all'anno. Una quota anche modesta di questa capacità, orientata strategicamente, costituirebbe una leva di politica industriale di portata storica. Si potrebbero dunque introdurre clausole di contenuto locale o europeo nelle procedure di appalto per settori strategici (difesa, telecomunicazioni, energia, mobilità, infrastrutture).

Inoltre, si potrebbe estendere l'utilizzo del modello del partenariato per l'innovazione, già previsto dal vecchio Codice dei contratti pubblici e oggi disciplinato dall'articolo 75 del decreto legislativo 36/2023. Questo consente alle amministrazioni pubbliche di acquistare soluzioni innovative non ancora disponibili sul mercato, finanziandone lo sviluppo insieme agli operatori selezionati. Questo avrebbe il duplice effetto di stimolare l'innovazione italiana e di garantire all'amministrazione l'accesso a tecnologie avanzate.

17. Materie prime critiche, un quadro nazionale operativo

Sulla questione delle materie prime critiche occorre uno sforzo dello Stato in termini di quadro normativo e di investimenti, non riducibile a iniziative di mercato. La proposta operativa si articola su quattro punti.

Primo, l'istituzione di un'Agenzia nazionale per le materie prime critiche. Il decreto-legge 84 del 2024 ha già istituito presso il Ministero delle Imprese e del Made in Italy

un Comitato tecnico permanente per le materie prime critiche e strategiche, incaricato di monitorare le catene di approvvigionamento, coordinare le eventuali scorte, predisporre il Piano nazionale delle materie prime critiche e accompagnare i progetti nelle fasi di ricerca, estrazione, trasformazione e riciclo. Questo passaggio va nella direzione giusta, ma resta insufficiente. Il Comitato dovrebbe essere trasformato in una vera Agenzia nazionale per le materie prime critiche, dotata di personale tecnico stabile, capacità istruttoria, poteri di coordinamento, risorse proprie e mandato operativo sull'intera filiera, dall'esplorazione al riciclo.

Secondo, un piano di costituzione di scorte strategiche, con un orizzonte pluriennale e un finanziamento dedicato. Le riserve strategiche di petrolio sono state un caposaldo della politica energetica del Novecento. Le riserve strategiche di materie prime critiche dovranno diventare il caposaldo della politica industriale del Ventunesimo secolo, con uno stesso livello di attenzione politica e di dotazione finanziaria.

Terzo, un programma straordinario e pluriennale, rivolto in modo selettivo al recupero di terre rare, magneti permanenti, materiali per batterie, componenti elettronici e semiconduttori dai prodotti a fine vita. Il programma dovrebbe finanziare impianti industriali, tecnologie di separazione e raffinazione, accordi di filiera, tracciabilità dei flussi e capacità di trattamento nazionale, con obiettivi misurabili in termini di quantità recuperate, riduzione delle importazioni e capacità produttiva installata.

Quarto, una politica di partnership industriali con i Paesi produttori, nel quadro di una nuova diplomazia delle risorse. L'Italia ha relazioni storiche con diversi Paesi produttori (in Africa, in America Latina, in Asia Centrale) che possono essere valorizzate in una logica di cooperazione industriale strutturata, attraverso joint venture, investimenti diretti, partnership tecnologiche. Il Piano Mattei per l'Africa va in questa direzione e merita di essere rafforzato e dotato adeguatamente.

18. Intelligenza artificiale, un quadro normativo e di investimenti pubblici

Anche sull'intelligenza artificiale il problema italiano non è imprenditoriale, ma di quadro pubblico. Le imprese innovative italiane non mancano, manca un sistema-Paese che le sostenga nelle fasi cruciali dello sviluppo. Almeno un paio di sviluppi sono auspicabili. Primo, la costituzione di una capacità di calcolo nazionale dedicata all'intelligenza artificiale, attraverso il potenziamento delle infrastrutture esistenti e

l'investimento in nuova capacità. La dotazione richiesta è dell'ordine di alcuni miliardi di euro, su un orizzonte triennale, e va finanziata con risorse pubbliche perché il mercato privato non ha gli incentivi per costruire infrastrutture di scala con orizzonti temporali di ritorno superiori al ciclo industriale standard.

Secondo, un programma nazionale di applicazione dell'intelligenza artificiale ai settori produttivi tradizionali del made in Italy (manifattura, agroalimentare, moda, design, turismo culturale), che costituiscono il punto di forza dell'economia italiana. L'approccio strategico, in questi settori, è applicare le tecnologie disponibili alla qualificazione e all'aumento di produttività dei segmenti in cui l'Italia ha vantaggi competitivi consolidati. Soprattutto per le PMI, un approccio coordinato è quanto mai necessario.

19. Il quadro europeo come vincolo strutturale

Il disegno di ripresa nazionale delineato in questa memoria si scontra con vincoli europei su molteplici fronti. La disciplina degli aiuti di Stato limita la capacità degli Stati membri di sostenere filiere strategiche. Le regole fiscali comprimono lo spazio per investimenti pubblici di lungo periodo. L'architettura della Banca Centrale Europea, pur profondamente modificata nella prassi dopo le crisi dell'ultimo quindicennio, continua a non riconoscere esplicitamente il ruolo di prestatore di ultima istanza sui debiti sovrani. La politica della concorrenza europea continua a considerare come problema prioritario la concorrenza intra-Ue, mentre il problema reale è la concorrenza fra blocchi continentali sostenuti da politiche industriali aggressive.

Le modifiche che sarebbero necessarie per rendere compatibile l'architettura europea con una vera strategia di crescita sono note. Occorrerebbe una disciplina speciale degli aiuti di Stato per le filiere strategiche. Occorrerebbe una politica della concorrenza capace di valutare il mercato globale, e non soltanto quello interno europeo. Occorrerebbe una regola fiscale che distingua la spesa corrente dagli investimenti pubblici produttivi. Occorrerebbe il superamento dei parametri arbitrari di Maastricht, costruiti su ipotesi di crescita nominale che l'area euro non realizza stabilmente da decenni. Occorrerebbe infine il riconoscimento esplicito della Banca Centrale Europea come garante della stabilità finanziaria dell'area monetaria.

Il punto, tuttavia, è che queste modifiche non riguardano aspetti marginali dell'Unione europea. Esse incidono sui suoi pilastri costitutivi: disciplina della concorrenza, divieto

degli aiuti di Stato, regole fiscali, indipendenza della banca centrale, neutralizzazione della politica industriale nazionale. Chiedere queste riforme significa chiedere all'Unione di modificare il proprio codice genetico istituzionale. Non vi sono ragioni realistiche per assumere che un simile mutamento possa avvenire nei tempi richiesti dalla crisi industriale italiana.

La questione europea va dunque posta nel senso che le riforme sopra indicate sono la misura dello scarto fra ciò che sarebbe necessario per rilanciare la crescita italiana e ciò che l'attuale architettura europea consente. Questo scarto è il problema politico centrale. Se le politiche necessarie alla crescita richiedono modifiche che l'Unione non è strutturalmente in grado di produrre, allora la strategia italiana non può fondarsi sull'attesa della riforma europea.

Conclusioni

La memoria che a/simmetrie sottopone alla Commissione in questa sede tenta di coniugare due prospettive che il dibattito istituzionale italiano tende a separare. La prima è storica e ricostruisce la divergenza italiana degli ultimi trent'anni (quasi quaranta) come fenomeno macroeconomico coerente, prodotto dall'adozione di un assetto istituzionale ed economico costruito su parametri non favorevoli al sistema produttivo italiano. La seconda è prospettica e identifica nelle trasformazioni dello scenario internazionale le sfide decisive del prossimo decennio: ritorno dello Stato come attore economico, materie prime critiche, fallimento del Green Deal come politica industriale, ritardo sull'intelligenza artificiale, esaurimento del modello di competizione intra-UE.

Da queste due prospettive deriva un insieme articolato di leve operative. Le leve nazionali, dalla politica industriale per filiere al procurement pubblico, dalle materie prime critiche all'intelligenza artificiale, sino al rafforzamento di Cassa Depositi e Prestiti e Invitalia sono attivabili nel breve periodo con strumenti normativi italiani esistenti o di nuova istituzione. Esse richiedono risorse, selettività, continuità amministrativa e una direzione politica esplicita.

Il quadro europeo costituisce invece il vincolo principale alla piena efficacia di questa strategia. Le modifiche che sarebbero necessarie, in materia di aiuti di Stato,

concorrenza, regole fiscali e ruolo della Banca Centrale Europea, non sono aggiustamenti tecnici, bensì interventi che toccano l'architettura profonda dell'Unione. Per questo non possono essere assunti come presupposto realistico della politica economica italiana. L'Unione, così come è costruita, ha prodotto e continua a produrre vincoli incompatibili con una politica di crescita fondata su domanda interna, investimento pubblico, credito industriale e ricostruzione delle filiere strategiche.

La politica industriale è la condizione perché l'Italia conservi una capacità manifatturiera autonoma in un mondo dove gli altri grandi blocchi praticano politica industriale aggressiva. Così come la domanda interna è un fattore di crescita endogena della produttività. Il debito pubblico non è in sé un problema, dipende dal differenziale fra tasso di interesse e crescita nominale, e quel differenziale dipende dalle scelte di policy che si compiono. Lo Stato, la sua azione attiva in economia, è uno degli strumenti necessari per affrontare le trasformazioni in corso, come dimostrano gli Stati Uniti e la Cina.

Le proposte settoriali, senza un cambio di cornice, rimarranno palliativi che non incidono sulla causa della malattia. Ma proprio per questo la strategia italiana non può limitarsi ad attendere una riforma europea che l'esperienza degli ultimi trent'anni rende improbabile. La divergenza italiana, in altri termini, non è un destino naturale, bensì il risultato di scelte politiche, che solo nominalmente possono essere inquadrare come tecniche, e che in quanto scelte politiche possono essere cambiate.

Riferimenti bibliografici

Letteratura scientifica

Baccaro, L., & D'Antoni, M. (2022). Tying Your Hands and Getting Stuck? The European Origins of Italy's Economic Stagnation. *Review of Political Economy*, 34(4), 1104-1129.

Bagnai, A. (2013). Unhappy families are all alike: Minskyan cycles, Kaldorian growth, and the Eurozone peripheral crises. In *Post-Keynesian views of the crisis and its remedies* (pp. 130-177). Routledge

Bagnai, A., & Mongeau Ospina, C. A. (2018). Monetary integration vs. real disintegration: single currency and productivity divergence in the euro area. *Journal of Economic Policy Reform*, 21(4), 353-367.

- Felice, E., Nuvolari, A., & Vasta, M. (2019). Alla ricerca delle origini del declino economico italiano. Università Bocconi.
- Frenkel, R. (2003). Globalization and Financial Crises in Latin America. *CEPAL Review*, 80, 41-54.
- Frenkel, R., & Rapetti, M. (2009). A developing country view of the current global crisis. *Cambridge Journal of Economics*, 33(4), 685-702.
- Frenkel, R. (2012). "Lessons from a comparative analysis of financial crises", prolusione alla conferenza internazionale "The euro: manage it or leave it!", Roma.
- Guarascio, D., Heimberger, P., & Zezza, F. (2025). The Eurozone's Achilles Heel. Reassessing Italy's Long Decline in the Context of European Integration and Globalization. *Italian Economic Journal*.
- Johnston, A., & Regan, A. (2016). European Monetary Integration and the Incompatibility of National Varieties of Capitalism. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 54(2), 318-336.
- Kaldor, N. (1966). Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom. Cambridge University Press.
- Mundell, R. (1961) "Theory of optimum currency areas", *American Economic Review*, 51, 657-665.
- Shapiro, C., e Stiglitz, J.E. (1984). "Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device", *American Economic Review*, vol. 74, n. 3, pp. 433-444.
- Smith, A. (1776/1987). La ricchezza delle nazioni (A. Viano, Cur.). UTET
- Storm, S., & Naastepad, C. W. M. (2012). *Macroeconomics Beyond the NAIRU*. Harvard University Press.
- Verdoorn, P. J. (1949). Fattori che regolano lo sviluppo della produttività del lavoro. *L'Industria*, 1, 3-10.

Documenti istituzionali

- Commissione europea (2024). Critical Raw Materials Act. Regolamento (UE) 2024/1252.
- Draghi, M. (2024). Intervento alla High-level Conference on the European Pillar of Social Rights, La Hulpe, 16 aprile 2024.
- Draghi, M. (2024). The Future of European Competitiveness. A Competitiveness Strategy for Europe. Report to the European Commission, settembre 2024.
- Draghi, M. (2025). Audizione presso le Commissioni riunite bilancio, attività produttive e politiche UE di Camera e Senato. Roma, 18 marzo 2025.