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.

Audizione alla X Commissione
(Attività produttive, commercio e turismo)
della Camera dei Deputati

Simone Oggionni

Università degli studi di Roma Tor Vergata
Università degli studi di Cassino e del Lazio Meridionale

3 giugno 2026

Signor Presidente, onorevoli deputate e deputati,

vi ringrazio per l'invito.

La tesi che vorrei proporre è che la divergenza aperta in Italia con il 1992 è il risultato dell'interazione tra vincoli macroeconomici, insufficiente accumulazione di capitale, ritardi nell'innovazione e, soprattutto, di una trasformazione produttiva incompleta dovuta all'assenza di una strategia di politica industriale coerente e di lungo periodo. Con poche e isolate eccezioni, negli ultimi trent'anni il Paese non è riuscito ad accompagnare il passaggio da un modello di competitività che poteva ancora avvalersi della leva del cambio a un modello fondato sugli investimenti, sull'innovazione, sulla crescita della produttività e sulla valorizzazione della conoscenza.

Do per acquisiti alcuni punti. Il primo, sul piano storico, è da voi colto perfettamente già nel titolo scelto per il ciclo di audizioni: il valore periodizzante del 1992[1]. Malgrado molti processi si strutturino già nei quindici anni precedenti, il 1992 è il vero punto di avvio della divergenza italiana. Restando sul terreno squisitamente economico: crisi dello SME, svalutazione della lira, conclusione del processo di completamento del mercato interno (1985-1992), Trattato di Maastricht, secondo e definitivo ciclo di privatizzazioni e liquidazione dell'IRI[2]. Il 1992 è il *turning point* in cui convergono e giungono a maturazione molti fattori interni e altrettanti fattori esogeni cruciali, tutti strettamente legati alle trasformazioni del quadro internazionale, che inaugurano una nuova fase dello sviluppo italiano. Fino alla fine degli anni Ottanta l'Italia aveva conosciuto — grazie a un'azione di governo multilivello della dinamica industriale da parte degli

[1] Tralascio necessariamente ogni valutazione relativa ai fattori istituzionali e politici, particolarmente evidenti nel tornante del 1992, che pure esercitano un'influenza significativa sulle dinamiche economiche. Per una ricognizione del dibattito, 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; Ferragina, E., & Arrigoni, A. (2024). The Social and Political Bases of Political Economy: Interpreting and Periodising Italian Developments since WWII. New Political Economy; 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; Felice, E., Nuvolari, A., & Vasta, M. (2019). Alla ricerca delle origini del declino economico italiano; Faini, R., & Sapir, A. (2005). Un modello obsoleto? Crescita e specializzazione dell'economia italiana.

[2] Il problema delle privatizzazioni del 1992 risiede indubitabilmente nel fatto che lo Stato abbia venduto monopoli pubblici (autostrade, telecomunicazioni) a privati senza creare forti autorità di regolamentazione indipendenti e senza pretendere in cambio piani di investimento tecnologico. Si è passati dal monopolio di Stato alla rendita finanziaria privata. Cfr. Gallino, L. (2003). La scomparsa dell'Italia industriale. Einaudi.

attori istituzionali, economici e sociali — un lungo processo di convergenza verso le principali economie avanzate; ed era riuscita a costruire una solida base manifatturiera, una significativa capacità industriale, elevati livelli di investimento e una crescita della produttività che, per lunghi periodi, era stata superiore alla media europea. A partire dagli anni Novanta questo processo si interrompe. La crescita del PIL rallenta strutturalmente. La produttività perde dinamismo. Gli investimenti, pubblici e privati, si riducono. Si indebolisce la capacità di innovazione e di diffusione tecnologica. La crescita dei salari reali si blocca.

Secondo punto: la divergenza italiana non va interpretata in modo isolato ma si colloca — come ha evidenziato più volte Mario Draghi[3] — all'interno di una divergenza più ampia che riguarda l'intera UE nel rapporto con gli altri grandi player internazionali e che si determina sul terreno della crescita, della produttività, dell'innovazione, degli investimenti tecnologici e della capacità di trasformare la ricerca in sviluppo industriale. La questione italiana rappresenta quindi il caso più accentuato di una difficoltà che riguarda l'intera UE. Ciò ci impedisce di separare, oggi, il problema della competitività italiana da quello della competitività europea. Non solo perché parlare di un futuro economico e industriale dell'Italia senza l'UE non ha alcun senso, ma anche perché entrambi i contesti rinviano alla medesima necessità di rafforzare la capacità di investimento, innovazione e trasformazione produttiva in un contesto internazionale in veloce e radicale cambiamento.

Corollario del secondo punto: occorrerebbe esprimere un giudizio politico sulle implicazioni macroeconomiche della svolta del 1992[4]. Lo faccio per inciso, malgrado sia del tutto evidente che l'assetto delineato dal Trattato di Maastricht e successivamente consolidato dall'Unione economica e monetaria e dal Patto di stabilità e crescita ha modificato profondamente gli strumenti di politica economica a disposizione degli Stati membri, influenzandone in ultima istanza la capacità e la natura delle scelte. La disciplina fiscale, la centralizzazione della politica monetaria e l'assenza di un bilancio federale di dimensioni adeguate hanno ridotto i margini di intervento nazionale, eliminando la possibilità di ricorrere a svalutazioni competitive e limitando fortemente l'utilizzo di politiche monetarie autonome e di politiche fiscali anticicliche di ampia portata. Parallelamente, la politica di concorrenza governata dalla Commissione e la competitività tra sistemi produttivi sono diventate progressivamente il principale meccanismo di aggiustamento economico a livello europeo. In assenza di strumenti federali capaci di compensare gli squilibri tra Paesi e territori, una parte rilevante dell'aggiustamento si è scaricata cioè sulla capacità delle singole economie di contenere i costi e accrescere la produttività, spesso attraverso una pressione diretta o indiretta sul costo del lavoro. Io credo che questa architettura abbia contribuito ad accentuare alcune fragilità strutturali dell'economia europea e, in modo particolarmente evidente, di quella italiana.

Tuttavia, sarebbe un errore attribuire a Maastricht la responsabilità della divergenza italiana[5]. Gli stessi vincoli istituzionali e macroeconomici hanno interessato altri Paesi europei che, nello

---

[3] Per esempio, Draghi, M. (2024). The Future of European Competitiveness. A Competitiveness Strategy for Europe. Report to the European Commission, Bruxelles, settembre 2024.

[4] Di Carlo, D., & Simoni, M. (2024). Constrained economic policy in Italy's dual-hybrid economy. Contemporary Italian Politics. Advance online publication.

5 Felice, Emanuele & Vecchi, Giovanni, 2015. "Italy's Modern Economic Growth, 1861–2011," Enterprise & Society, Cambridge University Press, vol. 16(2), pages 225-248, June.

stesso periodo, hanno registrato risultati economici migliori[6]. Per questa ragione il punto decisivo non riguarda tanto l'esistenza del «vincolo europeo» (che in sé poteva rappresentare anche una opportunità non irrilevante di modernizzazione economica e istituzionale, giacché la stabilità monetaria, la riduzione dei tassi di interesse, il completamento del mercato unico e l'accesso a uno spazio economico integrato di dimensioni continentali offrivano condizioni potenzialmente favorevoli per costruire un modello di crescita fondato sugli investimenti, sull'innovazione, sull'aumento della produttività e sulla qualità della produzione), quanto il modo in cui l'Italia vi ha reagito. Venuta meno la possibilità di ricorrere al cambio come strumento di aggiustamento competitivo, l'Italia ha perseguito la competitività attraverso altre leve: la moderazione salariale e la flessibilizzazione del mercato del lavoro. Come evidenzia una vasta letteratura di political economy europea, si è progressivamente passati dalla svalutazione monetaria alla svalutazione interna[7]. Ma una strategia competitiva basata prevalentemente sulla compressione del costo del lavoro può contribuire a preservare alcuni equilibri nel breve periodo, non a determinare nel lungo termine crescita, innovazione e aumenti duraturi della produttività. Per conseguire questi risultati occorrono investimenti, progresso tecnologico, accumulazione di conoscenze e rafforzamento delle capacità produttive, che in Italia non sono stati sufficienti perché è mancata una politica industriale in grado di accompagnare la trasformazione del sistema produttivo. In altre parole, l'Italia è entrata nella fase matura della globalizzazione interpretando il vincolo europeo come un obiettivo di stabilizzazione macroeconomica e disciplina fiscale; con una specializzazione produttiva non ottimale perché concentrata in misura significativa nei settori tradizionali del made in Italy e nelle produzioni a medio-bassa intensità tecnologica, più esposti alla concorrenza dei paesi emergenti e meno favoriti dai processi di innovazione associati alla rivoluzione digitale[8]. Tutto ciò ha determinato un equilibrio caratterizzato da salari reali sostanzialmente stagnanti, domanda interna debole, un sistema export-led[9], investimenti insufficienti e una crescita della produttività tra le più basse delle principali economie europee.

Vorrei soffermarmi sulla bassa produttività, che viene generalmente considerata il cuore del problema italiano. I dati sono noti e meritano attenzione. Tra il 1995 e il 2024 la produttività

---

[6] I casi più istruttivi non sono quelli dei Paesi strutturalmente più forti (Germania e Francia disponevano già di un apparato industriale e finanziario difficilmente comparabile con quello italiano) ma quelli di economie con fragilità simili alle nostre che hanno saputo costruire, dentro gli stessi vincoli europei, traiettorie di trasformazione produttiva più efficaci. Il Portogallo, dopo una lunga stagnazione, ha avviato un processo di riposizionamento produttivo verso settori a maggiore valore aggiunto sostenuto da una capacità pubblica di indirizzo più coerente. I Paesi nordici hanno mantenuto competitività elevata combinando mercati del lavoro flessibili con investimenti massicci in istruzione, ricerca e innovazione e con sistemi di welfare capaci di sostenere la domanda interna. In entrambi i casi la variabile discriminante non è stata l'assenza del vincolo europeo, ma la qualità della risposta istituzionale e di politica industriale.

[7] Johnston, A., & Regan, A. (2016). European Monetary Integration and the Incompatibility of National Varieties of Capitalism. JCMS: Journal of Common Market Studies.

[8] Bugamelli, M., et al. (2018). Productivity growth in Italy: a tale of a slow-motion change. Banca d'Italia (Questioni di Economia e Finanza). Occorre focalizzare l'attenzione, dopo il 2001, anche sull'impatto dell'ingresso della Cina nel WTO. La crescente integrazione dell'economia cinese nei mercati mondiali ha colpito in misura particolarmente intensa molte produzioni tradizionali e labour-intensive nelle quali l'Italia era specializzata, accelerando il ridimensionamento di una parte importante del manifatturiero leggero.

[9] Recenti evidenze econometriche suggeriscono che la transizione verso un modello di crescita sempre più trainato dalle esportazioni dopo il 1992 non abbia compensato il progressivo indebolimento delle altre componenti della domanda autonoma. Federica Arena, 2026. "Between Theory and Reality: Growth analysis of Italy in the Post-Keynesian Framework," Department of Economics University of Siena 937, Department of Economics, University of Siena, applicando il modello del Supermultiplier (Serrano 1995) all'economia italiana, mostra per esempio che le esportazioni presentano moltiplicatori inferiori rispetto alla spesa pubblica, contribuendo a spiegare la persistente debolezza della crescita nel lungo periodo.

oraria del lavoro in Italia è aumentata in media di appena lo 0,3 per cento all'anno, un valore nettamente inferiore a quello registrato dalle principali economie europee (circa la metà della Spagna e poco più di un quarto rispetto a Francia e Germania)[10]. Si tratta di un dato cruciale, ma non sufficiente a spiegare la divergenza italiana. Il rischio, infatti, è quello di confondere il sintomo con la causa[11]. La produttività è certamente uno degli indicatori più rilevanti della capacità competitiva di un sistema economico perché da essa dipendono nel lungo periodo la crescita dei salari, la competitività delle imprese e la sostenibilità dello sviluppo. Tuttavia la produttività non è una variabile indipendente che si muove autonomamente. Al contrario, riflette processi economici più profondi e rappresenta spesso il risultato di dinamiche che si sviluppano altrove.
Dietro la lunga stagnazione italiana troviamo infatti investimenti pubblici e privati insufficienti, ritardi nell'innovazione e nella diffusione delle tecnologie, una crescita dimensionale limitata delle imprese, una domanda interna debole e, più in generale, una ridotta capacità di trasformazione del sistema produttivo. Per questa ragione il rapporto tra crescita e produttività deve essere interpretato in modo dinamico. Maggiore efficienza favorisce la crescita economica, ma è altrettanto vero che investimenti, innovazione, espansione della domanda, economie di scala e apprendimento tecnologico costituiscono condizioni essenziali per l'aumento della produttività stessa. 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[12]. Per comprendere davvero la divergenza italiana occorre spostare l'attenzione dagli indicatori che ne manifestano gli effetti ai fattori che l'hanno generata nel tempo e in primo luogo alla causa più profonda.

La causa più profonda che spiega la traiettoria italiana degli ultimi trent'anni è a mio giudizio la progressiva perdita di capacità industriale. Parlare di scomparsa dell'industria sarebbe sbagliato perché l'Italia rimane, per dimensioni, la seconda economia manifatturiera d'Europa. Ma è evidente che siamo dentro un lungo processo di de-industrializzazione relativa caratterizzato da una riduzione del peso dell'industria nella produzione nazionale e da un indebolimento della capacità del sistema produttivo di investire, innovare, crescere dimensionalmente e collocarsi nei segmenti più avanzati delle catene del valore. Basti pensare, per citare solo due dati, che tra il 2000 e il 2025 il peso del valore aggiunto manifatturiero sul PIL è sceso di oltre 4 punti percentuali[13]; e che la produzione industriale italiana, nonostante alcuni recuperi ciclici, rimane su livelli inferiori a quelli antecedenti la crisi del 2008[14].

Intravedo tre fattori principali di questo deterioramento.

---

[10] Elaborazione su dati OECD Productivity Statistics Database, indicatore *GDP per hour worked*, variazione media annua 1995-2024.

[11] Tronti, L. (2009). "La crisi di produttività dell'economia italiana".

[12] Sul rapporto bidirezionale tra crescita e produttività si vedano la legge di Verdoorn e i contributi di Nicholas Kaldor (Cfr. Verdoorn, P. J. (1949), *Fattori che regolano lo sviluppo della produttività del lavoro*; Kaldor, N. (1966), *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom*). La crescita della produttività non costituisce soltanto una causa della crescita economica, ma ne rappresenta anche una conseguenza, poiché l'espansione della produzione favorisce investimenti, apprendimento, economie di scala e progresso tecnico.

[13] World Bank, *World Development Indicators*, "Manufacturing, value added (% of GDP) – Italy."

[14] Eurostat, Long-term developments in industrial production – results from short-term statistics; ISTAT, Industrial Production Index.

A. Il primo riguarda gli investimenti[15]. La grande divergenza italiana è anzitutto una divergenza, e una crisi, nell'accumulazione. Negli ultimi trent'anni il nostro Paese ha investito meno di quanto sarebbe stato necessario per sostenere la trasformazione del sistema produttivo e accompagnare i profondi cambiamenti tecnologici che hanno interessato le principali economie avanzate. La questione riguarda la quantità degli investimenti, ma anche la loro composizione. Ricerca, innovazione, digitalizzazione, infrastrutture, capitale immateriale e tecnologie avanzate hanno ricevuto risorse inferiori a quelle mobilitate dalle principali economie concorrenti.

   Particolarmente significativa è stata la progressiva contrazione degli investimenti pubblici. All'inizio degli anni Novanta gli investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche si collocavano stabilmente tra il 3 e il 4 per cento del PIL; dopo una lunga fase di riduzione, accentuatasi negli anni successivi alla crisi finanziaria del 2008, essi sono scesi fino a poco più del 2 per cento del PIL[16]. Sottolineo questo dato perché gli investimenti pubblici non rappresentano soltanto uno strumento di sostegno della domanda aggregata, ma contribuiscono allo stesso tempo alla formazione delle capacità produttive di un Paese, orientano le scelte degli operatori privati, riducono l'incertezza, favoriscono la diffusione delle innovazioni e rendono possibili processi di trasformazione tecnologica che il mercato, da solo, sottovaluta o non è in grado di finanziare in misura sufficiente. La storia economica mostra che molte delle principali innovazioni e delle grandi trasformazioni industriali sono state accompagnate da una significativa capacità pubblica di investimento, coordinamento e orientamento strategico. Ciò è per esempio valso, pur in contesti istituzionali profondamente differenti, negli ultimi anni tanto per gli Stati Uniti quanto per la Cina.

   A questa dinamica si è aggiunta una debolezza storica del capitalismo italiano: la difficoltà di mobilitare capitale paziente verso progetti innovativi e investimenti di lungo periodo[17]. Il sistema finanziario nazionale ha spesso mostrato una limitata capacità di sostenere percorsi di crescita dimensionale, attività di ricerca e programmi di trasformazione industriale, privilegiando impieghi caratterizzati da ritorni più rapidi rispetto a quelli necessari per costruire vantaggi competitivi durevoli. Il risultato è stato un livello di accumulazione insufficiente, come ricordato, non soltanto sul piano quantitativo, ma anche sotto il profilo qualitativo.

---

[15] Sulla centralità della caduta degli investimenti: Lucarelli S., Palma D. and Romano R. 2013, "Quando gli investimenti rappresentano un vincolo. Contributo alla discussione sulla crisi italiana nella crisi internazionale", Moneta e Credito, vol. 67 n. 262, pp. 169-205.

[16] European Commission. (2025). AMECO Database: Gross fixed capital formation of general government (% GDP), Italy.

[17] Dell'Aringa, C., & Guerrieri, P. (Eds.). (2019). Inclusione, produttività, crescita. Un'agenda per l'Italia. Bologna: Il Mulino.

B. Il secondo fattore riguarda la struttura del sistema produttivo, che presenta i tratti di un vero e proprio dualismo industriale[18]. Da un lato opera un vasto numero di imprese di piccola dimensione, spesso caratterizzate da limitata patrimonializzazione, modesta capacità manageriale e difficoltà di accesso a forme di finanziamento di lungo periodo (in Italia, le microimprese con meno di 10 addetti rappresentano oltre il 95% del totale delle unità produttive e assorbono circa il 40% dell'occupazione, a fronte di una media europea nettamente inferiore)[19]. Dall'altro è presente un nucleo ristretto di imprese medio-grandi altamente competitive, fortemente orientate all'export e capaci di collocarsi nei segmenti a maggiore valore aggiunto delle catene globali del valore. Il problema principale risiede nella debolezza della fascia intermedia del sistema produttivo. Le medie imprese in Italia costituiscono una quota marginale del tessuto numerico (meno dell'1%), mentre in Germania (il Mittelstand) esse non solo sono numericamente superiori, ma drenano investimenti in R&S quattro volte superiori a quelli italiani. È proprio questa categoria di imprese che, in Germania come nelle principali economie avanzate, svolge una funzione decisiva nell'internazionalizzazione, nella diffusione delle competenze organizzative e nella trasmissione delle migliori pratiche produttive lungo le filiere. In Italia, invece, molte imprese incontrano difficoltà nel compiere il salto dimensionale necessario per rafforzare la propria struttura patrimoniale, sviluppare capacità manageriali più avanzate e inserirsi stabilmente nei mercati internazionali. Ne deriva un sistema produttivo fortemente polarizzato: le imprese più dinamiche restano troppo poche per esercitare un effetto di traino sull'intera economia, mentre una parte significativa delle imprese minori fatica a crescere e a integrarsi nelle filiere più avanzate. Questa frammentazione riduce la capacità complessiva del Paese di aumentare la produttività e di sostenere processi di trasformazione industriale su larga scala.

   Andrebbe poi rilevato — qui soltanto per inciso — che il dualismo non riguarda soltanto la struttura dimensionale delle imprese, ma anche la geografia economica del Paese. La polarizzazione del sistema produttivo si manifesta infatti anche sul piano territoriale: negli ultimi trent'anni si è ampliato il divario tra un Nord maggiormente integrato nelle catene del valore europee e internazionali e un Mezzogiorno caratterizzato da una base industriale più debole, minori investimenti e una crescita strutturalmente inferiore. Le difficoltà di accumulazione, innovazione e trasformazione produttiva che hanno interessato l'intera economia italiana hanno inciso con particolare intensità sulle regioni meridionali, contribuendo ad accentuare una divergenza già esistente. Una parte della letteratura recente ha messo in evidenza come l'assetto dell'Unione economica e monetaria abbia contribuito favorire le aree maggiormente orientate alle esportazioni, dotate di più elevati livelli di produttività e integrazione manifatturiera; e abbia reso più difficile la crescita delle economie maggiormente dipendenti dalla domanda interna e dall'intervento pubblico[20]. In

---

[18] Sul dualismo produttivo italiano e sul crescente divario tra imprese di frontiera e resto del sistema produttivo si vedano le analisi dell'OCSE. OECD (2022), *OECD Compendium of Productivity Indicators*. Si tratta di un processo che ha radici profonde: a partire dagli anni Ottanta una parte rilevante dell'industria italiana ha perseguito la competitività attraverso processi di decentramento produttivo e di esternalizzazione verso reti di piccole imprese fornitrici. Questo modello ha contribuito inizialmente alla flessibilità dei distretti industriali e alla riduzione dei costi, ma ha anche favorito una frammentazione che, nel lungo periodo, ha come detto limitato gli investimenti in ricerca, innovazione, managerializzazione e crescita dimensionale. Mentre altre economie manifatturiere europee, come quella tedesca, hanno progressivamente rafforzato il proprio posizionamento nei segmenti tecnologicamente più avanzati della produzione, una parte significativa del sistema industriale italiano ha continuato a competere prevalentemente sul terreno dei costi e della specializzazione flessibile (De Cecco, M. (2007). Italy's dysfunctional political economy. *West European Politics*, *30*(4), 763–783).

[19] European Commission (2024), Annual Report on European SMEs 2023/2024. Country Fact Sheet: Italy.

[20] Di Carlo, D., Ciarini, A., & Villa, A. (2024). Between export-led growth and administrative Keynesianism: Italy's two-tiered growth regime. New Political Economy, 29(5), 733–754.

assenza di adeguati meccanismi fiscali federali e sotto i vincoli del Patto di stabilità e crescita, si è cioè progressivamente ridotta la capacità compensativa esercitata in passato dagli investimenti pubblici e dai trasferimenti statali, contribuendo ad ampliare ulteriormente i divari territoriali.

C. Il terzo fattore riguarda la capacità del sistema economico di generare, assorbire e diffondere innovazione. L'Italia non è priva di eccellenze scientifiche e tecnologiche. Il problema consiste però nella difficoltà di trasformare le risorse che esistono in un motore di sviluppo diffuso. Negli ultimi decenni il Paese ha investito meno dei principali partner europei in ricerca e sviluppo, capitale umano e tecnologie avanzate. A ciò si sono aggiunti una limitata accumulazione di capitale immateriale, ritardi nell'adozione delle tecnologie digitali e una persistente debolezza dei meccanismi che collegano università, centri di ricerca e sistema produttivo. A ciò si aggiunga che siamo strutturalmente agli ultimi posti nell'UE per numero di brevetti depositati allo European Patent Office (EPO) per milione di abitanti, segno di un vero imbuto che blocca il trasferimento tecnologico.

Accanto a queste cause strutturali operano poi alcuni meccanismi che hanno contribuito a consolidare la divergenza. Cito soltanto quelli che a mio avviso sono i due più importanti.

D. Il primo è il lavoro. Come ho già ricordato, la perdita della leva del cambio non è stata accompagnata da una strategia incisiva di trasformazione produttiva e una parte rilevante dell'aggiustamento competitivo è stata perseguita attraverso la moderazione salariale e la flessibilizzazione del mercato del lavoro. Questa strategia ha progressivamente ridotto gli incentivi all'innovazione, all'automazione, all'accumulazione di capitale e all'aumento della produttività. Si è così consolidata una struttura produttiva specializzata in attività a più basso valore aggiunto e minore intensità tecnologica, dando luogo a una dinamica cumulativa nella quale bassa produttività, salari stagnanti, debole accumulazione e limitata innovazione si sono reciprocamente rafforzate. A questo processo ha contribuito in modo significativo anche la debolezza della domanda interna. La stagnazione dei salari reali — l'Italia è uno dei pochissimi Paesi OCSE in cui il salario reale medio è oggi inferiore a quello del 1990 — ha progressivamente eroso la capacità di spesa delle famiglie, riducendo le prospettive di mercato delle imprese e, di conseguenza, gli incentivi ad ampliare la capacità produttiva e a innovare. Ne è derivato un equilibrio di bassa crescita nel quale domanda debole e insufficiente accumulazione si sono alimentate reciprocamente. Ciò suggerisce che una strategia di rilancio della competitività fondata esclusivamente sul lato dell'offerta rischia di essere insufficiente: gli investimenti pubblici, il recupero dei salari reali nei settori ad alta produttività e il rafforzamento della domanda aggregata non costituiscono soltanto obiettivi di equità, ma anche condizioni necessarie per sostenere la crescita e stimolare nuovi investimenti[21].

E. Il secondo elemento è l'energia. L'elevato costo dell'energia rappresenta una vulnerabilità strutturale dell'economia italiana. I prezzi dell'elettricità per le imprese industriali si collocano stabilmente tra i più elevati d'Europa e risultano significativamente superiori a quelli di molti dei principali Paesi concorrenti, riflettendo la forte dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili e i ritardi accumulati nello sviluppo delle fonti rinnovabili, delle reti e delle infrastrutture necessarie alla transizione energetica. Questa fragilità espone il sistema produttivo agli shock internazionali in misura maggiore rispetto a molte altre economie europee e si traduce in un aggravio dei costi per le imprese, particolarmente rilevante nei settori manifatturieri ad alta intensità energetica.

[21] Servaas Storm & C.W.M. Naastepad, *Macroeconomics Beyond the NAIRU*, Harvard University Press, 2012.

Considerati nel loro insieme, tutti questi elementi hanno progressivamente indebolito la capacità industriale del Paese. Ed è proprio questo indebolimento a fornire la chiave interpretativa principale, a mio avviso, della stagnazione italiana: la debole crescita della produttività, il rallentamento del PIL e la perdita di posizioni relative rispetto alle principali economie europee sono manifestazioni diverse di una medesima difficoltà di trasformazione e modernizzazione del sistema produttivo.

Se l'analisi è giusta, la risposta non può essere una sommatoria di misure settoriali o di incentivi frammentati. Anche perché negli ultimi vent'anni gli interventi pubblici a sostegno delle imprese non sono mancati al punto che oggi l'Italia dispone di uno dei sistemi di incentivi più articolati d'Europa. Ciò che è mancato è stata una visione strategica capace di orientare questi strumenti verso obiettivi di trasformazione strutturale del sistema produttivo. Potremmo dire che abbiamo avuto negli ultimi decenni molte politiche per le imprese e poche politiche industriali.
Anche l'esperienza del PNRR offre, da questo punto di vista, una lezione importante. Non è sufficiente disporre di risorse finanziarie o di capacità di spesa. È necessario sviluppare una adeguata capacità pubblica di indirizzo, coordinamento e attuazione, affinché gli investimenti realizzati si traducano in un rafforzamento permanente della competitività e del potenziale di crescita[22].

A mio avviso, una strategia di rilancio della competitività italiana dovrebbe articolarsi attorno a tre priorità fondamentali: rafforzare la struttura produttiva del Paese, costruire un ecosistema dell'innovazione più efficace e ricostruire la capacità pubblica di orientare lo sviluppo. Non si tratta, naturalmente, di un elenco esaustivo né di un programma organico di intervento. Restano infatti fuori da queste considerazioni molte delle misure più urgenti relative ai due grandi fattori del lavoro e dell'energia, che considero a loro volta essenziali[23]. Si tratta piuttosto dell'individuazione di tre direttrici strategiche che appaiono particolarmente rilevanti per affrontare le debolezze strutturali dell'economia italiana e rafforzarne il potenziale di crescita nel lungo periodo.

A. Rafforzare le filiere produttive e la crescita dimensionale delle imprese

Il primo obiettivo riguarda il rafforzamento della struttura industriale italiana. Il nostro Paese continua a disporre di una base manifatturiera di primaria importanza ma che è in misura sempre più evidente sottoposta a profonde tensioni che investono intere filiere strategiche. Dall'automotive alla siderurgia, dalla chimica di base al tessile, fino ai comparti legati alla transizione energetica e digitale, non siamo di fronte a singole crisi aziendali, ma a trasformazioni strutturali che coinvolgono intere catene del valore.
Per questa ragione la politica industriale deve tornare a ragionare in termini di filiere. Ciò significa individuare i settori strategici per la competitività futura del Paese e accompagnarne l'evoluzione attraverso programmi di investimento, innovazione, riconversione tecnologica e rafforzamento produttivo. In molti casi ciò richiederà una maggiore integrazione europea, la costruzione di piattaforme industriali comuni e la promozione di partnership e joint venture internazionali in grado di raggiungere la scala necessaria per competere nei mercati globali.

---

[22] Aspide, A., Mascioli, L., Locatelli, C., & Beretta, G. (2026). *Turning Ambition into Action: Lessons from the Italian National Recovery and Resilience Plan*. Third Report of the Luiss Hub for New Industrial Policy (LUHNIP), European University Institute, Florence

[23] Mi limito a segnalare, rimandando ad altri lavori (cfr. Il Libro Verde del Partito Democratico sulle Politiche industriali, 2025), che qualsiasi strategia di rilancio della competitività che non li affronti resterà incompleta.

Sul piano nazionale occorre sostenere la patrimonializzazione delle imprese, incentivare processi di aggregazione e consolidamento, rafforzare le reti d'impresa e favorire l'accesso a forme di finanziamento di lungo periodo e a capitale paziente. L'obiettivo non è semplicemente avere imprese più grandi, ma costruire imprese più innovative, più capitalizzate, maggiormente integrate nelle filiere europee e globali e più capaci di sostenere strategie di crescita e innovazione nel tempo.
In questa prospettiva appare necessario superare la logica degli incentivi a pioggia. Gli aiuti pubblici dovrebbero essere subordinati a obiettivi verificabili e misurabili in termini di investimenti aggiuntivi, innovazione, occupazione qualificata, crescita della produttività, miglioramento delle condizioni salariali, sostenibilità ambientale e radicamento produttivo sul territorio nazionale. In altre parole, le risorse pubbliche dovrebbero premiare i comportamenti che accrescono la capacità competitiva del sistema economico. Niente incentivi senza investimenti, innovazione e risultati verificabili.

B. Costruire un ecosistema nazionale dell'innovazione e del trasferimento tecnologico

Il secondo obiettivo riguarda la capacità del Paese di generare, assorbire e diffondere innovazione. Come detto, l'Italia non soffre di una totale assenza di innovazione. In numerosi settori continua a esprimere eccellenze scientifiche e tecnologiche di livello internazionale. Il problema consiste nella difficoltà di trasformare queste eccellenze in un motore di crescita per l'intero sistema economico. Gli investimenti in ricerca e sviluppo devono pertanto essere accompagnati da un rafforzamento dei meccanismi di trasferimento tecnologico, della collaborazione tra università e imprese e delle infrastrutture dell'innovazione.
In questa prospettiva ritengo utile avviare una riflessione sulla costituzione di una Agenzia nazionale per il trasferimento tecnologico e la ricerca applicata, ispirata alle migliori esperienze europee, come il sistema Fraunhofer tedesco. Una struttura di questo tipo potrebbe coordinare i poli tecnologici esistenti, sostenere la diffusione delle tecnologie emergenti e favorire la trasformazione della ricerca in brevetti, applicazioni industriali, nuove imprese innovative e opportunità di crescita per il sistema produttivo.
Questa strategia dovrebbe essere accompagnata da una politica delle competenze all'altezza delle transizioni in corso, capace di rafforzare gli ITS, la formazione tecnica superiore, le discipline STEM e i programmi di aggiornamento professionale destinati ai lavoratori coinvolti nelle transizioni digitale ed energetica. L'innovazione, infatti, non dipende soltanto dalla disponibilità di capitale e tecnologie, ma anche dalla capacità di formare, attrarre e valorizzare le competenze necessarie a sostenerla nel tempo.

C. Rafforzare la capacità pubblica di orientare gli investimenti strategici

Il terzo obiettivo consiste nel ricostruire una effettiva capacità pubblica di orientamento dello sviluppo economico. Una delle principali debolezze emerse negli ultimi decenni è stata — come si è ricordato — la difficoltà di indirizzare risorse pubbliche e private verso obiettivi di trasformazione produttiva di lungo periodo. Per questa ragione è necessario rafforzare sia gli investimenti pubblici sia gli strumenti capaci di mobilitare capitale privato a sostegno dei progetti industriali strategici.
In questa prospettiva occorre valorizzare il ruolo di Cassa Depositi e Prestiti, Invitalia e degli altri strumenti pubblici di sviluppo, affinché possano operare non soltanto come intermediari finanziari, ma come istituzioni capaci di mobilitare capitale paziente e accompagnare programmi di investimento nelle filiere decisive per la competitività futura del Paese. Ciò richiede una revisione della governance e delle funzioni delle principali agenzie di politica industriale, non escludendo la costituzione di un Fondo Strategico per la Reindustrializzazione destinato a sostenere investimenti nei settori tecnologici e industriali di frontiera, dall'energia ai

semiconduttori, dalla robotica alle tecnologie digitali, dalle biotecnologie alla manifattura avanzata.
Particolare rilievo assume inoltre il ruolo del procurement pubblico. Gli acquisti della pubblica amministrazione non dovrebbero essere considerati esclusivamente una voce di spesa, ma una leva di politica industriale e tecnologica. Lo Stato può diventare il primo utilizzatore di nuove tecnologie, contribuendo alla creazione di mercati domestici per soluzioni innovative e favorendo la crescita delle imprese nazionali nei settori della sanità, delle infrastrutture, dell'energia e della digitalizzazione. In questo modo la domanda pubblica può svolgere una funzione di traino, accelerando la maturazione industriale delle nuove tecnologie e la loro successiva competitività sui mercati internazionali.
Del resto, molte delle innovazioni che hanno sostenuto la leadership tecnologica degli Stati Uniti — da Internet al GPS, dai semiconduttori all'aerospazio — sono state accompagnate, nelle loro fasi iniziali, dalla domanda pubblica e da programmi di investimento strategico. Analogamente, la Cina ha utilizzato in modo sistematico la leva degli investimenti pubblici, degli acquisti governativi e della programmazione industriale per promuovere lo sviluppo di settori considerati strategici, dalle telecomunicazioni alle batterie, dalle energie rinnovabili ai veicoli elettrici. Pur all'interno di modelli istituzionali profondamente diversi, entrambe le esperienze mostrano come la capacità pubblica di orientare la domanda, coordinare gli investimenti e sostenere l'innovazione possa svolgere un ruolo decisivo nei processi di trasformazione tecnologica e industriale.
Nella stessa prospettiva occorre valorizzare e coordinare il ruolo delle società a partecipazione pubblica, che possono rappresentare importanti strumenti di politica industriale per promuovere investimenti strategici, sostenere la transizione energetica e accompagnare i processi di riconversione tecnologica e produttiva.

Per concludere, la divergenza apertasi dopo il 1992 è il risultato di una trasformazione produttiva incompleta, non accompagnata da una strategia di politica industriale coerente e di lungo periodo. Per recuperare competitività occorre tornare a crescere. Per tornare a crescere occorre ricostruire capacità industriale. E per ricostruire capacità industriale occorre tornare a programmare e fare politica industriale.
Se è vero che la crescita conosciuta dall'Italia nel secondo dopoguerra è stata il risultato di una profonda trasformazione produttiva sostenuta da investimenti, innovazione e capacità pubblica, oggi il problema si ripresenta in forme nuove. Per questa ragione, iniziative quali un piano nazionale per la crescita dimensionale delle imprese e il rafforzamento delle filiere produttive, la costituzione di un'Agenzia nazionale per il trasferimento tecnologico sul modello Fraunhofer e il collegamento degli incentivi pubblici a obiettivi verificabili di investimento, innovazione, produttività e crescita salariale rappresentano passi importanti nella direzione giusta. La competitività non è un dato naturale né il risultato spontaneo delle forze di mercato. È il prodotto di scelte collettive, istituzioni e politiche pubbliche. Per questo la sfida che abbiamo davanti è, in ultima analisi, una sfida di politica industriale e di modello di sviluppo.