



AISRe

Associazione Italiana di Scienze Regionali

POLITICHE INDUSTRIALI E RIEQUILIBRIO TERRITORIALE

a cura di

Rosanna Nisticò
e Francesco Prota



DONZELLI EDITORE



Economie dei luoghi / 5

POLITICHE INDUSTRIALI
E RIEQUILIBRIO TERRITORIALE

Dinamiche recenti e nuove sfide

a cura di
Rosanna Nisticò e Francesco Prota

DONZELLI EDITORE

Comitato scientifico e di redazione:
Rosanna Nisticò (Università della Calabria – direttrice della collana AISRe E-book)
Marco Bellandi (Università di Firenze)
Ilaria Fusacchia (Università degli Studi della Basilicata – segreteria tecnica)
Ilaria Mariotti (Politecnico di Milano)
Guido Pellegrini (Sapienza Università di Roma)
Francesco Prota (Università di Bari «A. Moro»)

© 2026 Donzelli editore, Roma
via Mentana 2b
www.donzelli.it
ISBN 978-88-5522-879-4

Indice

- p. 9 Il ritorno della politica industriale tra competitività e coesione territoriale
di Rosanna Nisticò e Francesco Prota

Parte prima.
Scenari

- 23 I. L'approccio place-based alle politiche industriali
di Antonella Rita Ferrara, Ilaria Fusacchia, Rosanna Nisticò
- 33 II. La politica industriale nell'era della competizione
geoeconomica. Verso una nuova governance europea?
di Floriana Cerniglia e Francesco Saraceno

Parte seconda.
Quale politica industriale in Europa?

- 47 III. L'approccio place-based nell'esperienza delle politiche
industriali dell'Unione europea
di Guido Pellegrini e Marie Ciampi
- 59 IV. Competitività a ogni costo? Una lettura critica del
Rapporto Draghi tra economia, welfare e democrazia
di Giorgia Amato
- 69 v. La dimensione spaziale della competitività europea:
territori e politiche
di Luca Bianchi e Serenella Caravella

- 83 vi. Annotazioni sul Libro verde per una nuova strategia di politica industriale. «Made in Italy 2030»
di Albino Caporale
- 99 vii. Trasformazioni strutturali e territori: il caso dell'automotive
di Davide Bubbico, Guido Cavalca, Roberto Iorio

Parte terza.

Quali esperienze oltre oceano? I casi Usa e Cina

- 113 viii. Crescita, cambiamento strutturale e politiche industriali: il caso americano, una lettura di lungo periodo
di Marco Rodolfo Di Tommaso e Elena Prodi
- 125 ix. Strategia industriale e crescita economica regionale in Cina
Elisa Barbieri, Chiara Pollio, Lairetta Rubini
- 135 Riferimenti bibliografici
- 143 Gli autori

Politiche industriali
e riequilibrio territoriale

Il ritorno della politica industriale tra competitività e coesione territoriale

di Rosanna Nisticò e Francesco Prota

Viviamo in un periodo di forti tensioni geopolitiche e di incertezza sui mercati globali. Eventi come il dilagare improvviso della pandemia da Covid-19, l'imposizione di dazi, la distruzione delle relazioni commerciali conseguente ai conflitti militari, i rigurgiti nazionalisti e protezionistici, la competizione tecnologica e quella per il controllo delle terre rare e delle materie prime hanno messo in luce la vulnerabilità delle catene globali del valore. Tali dinamiche hanno determinato da un lato una rinnovata attenzione verso le politiche industriali, dall'altro un progressivo intrecciarsi delle strategie settoriali con i temi della sicurezza strategica, intesa sia come difesa militare sia come autonomia produttiva.

Un effetto di questi andamenti è il cambiamento del paradigma economico dominante: dopo decenni di enfasi sulle politiche economiche di libero mercato ritorna in primo piano l'intervento pubblico come guida, centrale e centralizzata, delle dinamiche di produzione e investimento. Le grandi potenze economiche stanno affrontando questa fase in maniera diversa, rispecchiando un approccio differente agli interventi pubblici, e in particolare a quelli industriali, ma con l'obiettivo comune di difendere ciascuno la propria supremazia, o quantomeno autonomia, tecnologica in settori strategici per la competizione internazionale. Posta questa finalità «trasversale» della rinnovata attenzione alla politica industriale, volta all'innalzamento della produttività e della competitività, emerge il tema di come essa possa coniugarsi con l'obiettivo della coesione e della riduzione delle disparità territoriali.

Cosa è stato fatto finora e cosa emerge dagli indirizzi di policy attuali?

Il filone di studi sui *left behind places* ha evidenziato le connessioni tra persistenza delle diseguaglianze spaziali, declino economico, natura delle politiche pubbliche e affermarsi di partiti e posizioni illiberali (Rodríguez-Pose 2018; Fiorentino e altri 2024). Negli ultimi

anni si è accentuato il carattere geograficamente diseguale dello sviluppo. Molti territori, marginalizzati e «lasciati indietro» per il prevalere di politiche «cieche ai luoghi», tendono a disegnare una «geografia del malcontento»: una mappa di luoghi e un insieme di persone altamente scoraggiate dall'assenza di occasioni di progresso e di miglioramento della qualità della propria vita. La popolazione dei territori dove alberga questa insoddisfazione, mortificati dal persistente declino economico e dalla penuria di opportunità di lavoro, tende a «vendicarsi» nelle urne («the revenge of the places that don't matter») votando contro i partiti che avrebbero dovuto tutelare la loro condizione, combattere le diseguaglianze e favorire il progresso, e dunque si «rivoltano» votando a sostegno di partiti antisistema e illiberali (Dijkstra, Poelman, Rodríguez-Pose 2020; Rodríguez-Pose 2018; Rodríguez-Pose, Dijkstra, Poelman 2024). Queste dinamiche hanno evidenziato come le politiche indifferenziate, «cieche ai luoghi» (*place blinded* o *place neutral policies*), che non tengono conto della varietà delle caratteristiche dei territori e delle esigenze e aspettative delle persone che vi risiedono, non siano efficaci nel contrastare diseguaglianze, declino economico e sociale, e malcontento. Le politiche dovrebbero essere, al contrario, orientate a valorizzare le potenzialità di sviluppo di luoghi differenti in maniera sistematica e coordinata, ovvero *place-based* o *place-sensitive policies* (Barca, McCann, Rodríguez-Pose 2012; McCann 2020, 2023; McCann - Rodríguez-Pose 2011).

I costi economici, sociali e politici di queste diseguaglianze regionali sono sostanziali e generano circoli viziosi di declino che gravano sulla crescita economica complessiva, anche attraverso il potenziale inutilizzato delle regioni in ritardo di sviluppo.

In risposta a questa situazione, in numerosi paesi le politiche industriali sempre più integrano la dimensione spaziale, provando a collegare le strategie nazionali alle trasformazioni territoriali.

Il presupposto teorico è che competitività e coesione sono interdipendenti, ed entrambe richiedono politiche basate sul territorio per liberare il potenziale di tutte le regioni. Le politiche industriali *place-based* hanno la capacità di sostenere una competitività diffusa e affrontare le disparità subnazionali, capitalizzando i punti di forza specifici delle diverse aree per innescare un processo di trasformazione delle economie.

Le politiche industriali *place-based* sono, tuttavia, politiche complesse. Il loro successo, come enfatizzato in diversi studi dell'Ocse, dipende da diversi fattori di natura economica, istituzionale e politica.

Non è richiesto solo un targeting settoriale, ma anche l'orchestrazione di molteplici leve politiche – competenze, infrastrutture, innovazione – attorno a una visione comune per il rinnovamento regionale. Tuttavia, se coordinati verso una missione chiara, questi interventi si rafforzano a vicenda e migliorano significativamente la probabilità di una rivitalizzazione economica duratura. Dal punto di vista politico, una forte leadership nazionale e locale e un impegno a lungo termine sono essenziali. La possibilità di generare una trasformazione strutturale dipende, infatti, non solo dalla scelta delle politiche, ma anche da come vengono sviluppate e attuate. La governance partecipativa, il coordinamento fra diversi livelli di governo e la valutazione basata sui dati sono essenziali. La leadership locale è necessaria non solo per adattare gli interventi alle realtà locali, ma anche per sbloccare la conoscenza tacita, le reti e la capacità istituzionale che i governi nazionali spesso non riescono a mobilitare. Quando gli stakeholder locali co-progettano e guidano gli sforzi di trasformazione, le strategie industriali risultano più efficaci, legittimate e durature. Inoltre, i territori diventano anche agenti attivi del rinnovamento nazionale, trasformandosi da destinatari di politiche ad attori attivi nel futuro strategico delle economie nazionali. Dal punto di vista istituzionale, una governance efficace e reti collaborative supportano l'attuazione delle politiche. La sperimentazione – attraverso progetti pilota e meccanismi di feedback – consente l'apprendimento delle politiche e la correzione del percorso.

Altra condizione essenziale è che gli obiettivi di trasformazione locale siano allineati con le priorità industriali nazionali. Le strategie nazionali che ignorano la diversità territoriale rischiano di essere inefficienti, mentre gli sforzi dal basso senza allineamento strategico possono risultare frammentati. Le politiche industriali *place-based* più efficaci allineano le missioni nazionali ai punti di forza regionali, consentendo sinergie che rafforzano sia la competitività nazionale che la legittimità locale.

Questa dimensione *place-based* orientata alla competitività sta penetrando nelle nuove agende di politica industriale, come approccio volto a consentire di sfruttare i guadagni di produttività delle regioni meno dinamiche e migliorare le performance economiche nazionali complessive (Bailey, Glasmeier, Tomlinson 2019). In altri termini, l'adozione di strategie industriali *place-based* implica adattare gli interventi alle condizioni locali e alle basi industriali e mobilitare risorse specifiche per ciascun territorio per stimolare il rinnovamento economico, con un programma mirato, focalizzato su settori chiave, e tra-

sformativo, che rimodella le economie locali lungo nuovi percorsi di sviluppo. L'esistenza, da un lato, di vantaggi comparati diversificati fra territori all'interno dei paesi e, dall'altro, la crescente consapevolezza che ampie e persistenti disparità spaziali possono minare la coesione sociale e la tenuta democratica e, a loro volta, la competitività stessa, inducono a considerare che concorrenza e coesione debbano essere trattate come strategie interdipendenti e che entrambe richiedano politiche attente ai luoghi per valorizzare il potenziale di tutte le regioni.

Seppure l'implementazione di questo tipo di politiche sia tutt'altro che semplice, tale approccio ha guidato alcune strategie industriali e dell'innovazione dell'Unione europea, è presente in Cina, si è rafforzato negli Stati Uniti durante l'amministrazione Biden¹ ed è stato adottato in numerosi paesi Ocse. Tra il 2019 e il 2022, le risorse destinate alla politica industriale con un focus territoriale sono aumentate di oltre il 50% in rapporto al Pil in 11 paesi Ocse (2025b).

Relativamente agli Stati Uniti, le strategie *place-based* sono emerse per sviluppare le capacità di produzione avanzata e innovazione, in un contesto di crescenti tensioni con la Cina e di costante preoccupazione per mantenere il dominio statunitense sui mercati. Allo stesso tempo, le disuguaglianze spaziali interne spiegano la scelta di tentare di redistribuire la geografia dell'attività economica e degli investimenti pubblici verso i «*left behind places*»². Di fatto, questa politica ha

¹ Nei primi anni dell'amministrazione Biden, il presidente ha firmato quattro grandi provvedimenti di spesa per concretizzare l'agenda industriale della «Bidenomics»: l'American Rescue Plan Act – Arpa (2021), l'Infrastructure Investment and Jobs Act – Iija (2021), l'Inflation Reduction Act – Ira (2022) e il Chips and Science Act – Chips (2022) (Westwood e altri 2023). Le politiche *place-based* contenute in queste leggi mirano a sostenere uno sforzo di «modern supply-side» per aumentare simultaneamente la competitività degli Stati Uniti e correggere le drammatiche disuguaglianze regionali del paese. Le strategie *place-based* sono emerse per sviluppare le capacità statunitensi di produzione avanzata e innovazione, in un contesto di crescenti tensioni con la Cina e di costante preoccupazione per mantenere il dominio statunitense sui mercati. Allo stesso tempo, le disuguaglianze spaziali interne spiegano la scelta di tentare di redistribuire la geografia dell'attività economica e degli investimenti pubblici verso i «left behind places».

² Un recente articolo di Gansauer 2025 ha identificato 33 programmi di politica *place-based* all'interno dei quattro principali provvedimenti di spesa dell'agenda Bidenomics e classificato i programmi in quattro categorie. La prima categoria, «national boosters», comprende programmi che effettuano investimenti regionali strategici per raggiungere obiettivi di competitività a scala nazionale. La seconda categoria, «regional boosters», privilegia anch'essa la competitività ma a scala regionale. I regional boosters prevedono investimenti diretti e multifattoriali per stimolare la crescita economica regionale nelle aree meno performanti. La terza categoria, «regional asset builders», include programmi che mirano a migliorare le infrastrutture e le capacità di base nelle regioni svantaggiate come fondamento indiretto per una futura crescita regionale. Infine, i «national equity builders» sono investimenti federali redistributivi che mirano a promuovere l'inclusione sociale su scala nazionale nelle regioni storicamente svantaggiate.

determinato, nel quadriennio guidato da Biden, un incremento continuo degli investimenti industriali (BlueGreen Alliance 2024).

What's next? In questa turbolenta fase della geoeconomia, dire se questi indirizzi di policy si consolideranno o si sgretoleranno, è quantomeno un azzardo. La primavera del 2025 ha portato con sé il rifiorire di «vecchie» strategie di protezionismo e di restringimento della fluidità degli scambi, creando nuovo attrito nelle catene globali del valore. L'annuncio del «Liberation Day», termine con cui il presidente Trump ha decretato il decorrere di un aumento dei prelievi doganali, ha generato attriti nel commercio internazionale, e strategie di difesa da parte di altri paesi. I dazi hanno colpito sia prodotti alimentari, come ad esempio il vino e la pasta italiani, ma anche un insieme di input e beni intermedi, componenti, traducendosi in un aumento dei costi di produzione per le imprese manifatturiere statunitensi. Questa politica servirà a proteggere l'industria Usa, invogliando gli imprenditori a riportare la produzione nel paese? A oggi, l'occupazione manifatturiera negli Stati Uniti è in calo e il commercio globale non è crollato, sebbene le previsioni per il 2026 indichino un rallentamento tendenziale (Wto 2025). Contestualmente, accordi differenti si rinvigoriscono, come quelli tra Ue e Mercosur, Canada e altri paesi asiatici, e nuovi schemi protettivi vedono la luce: la consistente riduzione dell'export cinese verso i mercati americani lascia supporre che si intensificherà la presenza di prodotti cinesi nell'Ue, che da parte sua sta proteggendo i propri spazi commerciali imponendo tariffe doganali sulla componentistica della Cina, mentre quest'ultima restringe la convenienza all'importazione di beni alimentari europei. In breve, una stagione turbolenta per le relazioni commerciali internazionali, che alimenta a livello globale domanda e interesse per politiche industriali mirate per sostenere crescita e resilienza, sussidi finanziari e misure dirette di sostegno e aiuti di Stato, al di là dei dazi e delle restrizioni non tariffarie (International Monetary Found 2025).

Nel libro vengono a incrociarsi i molteplici aspetti che connotano questa fase di rinnovato interesse verso la politica industriale, ponendo attenzione ai recenti approcci di policy, soprattutto agli obiettivi di riequilibrio territoriale, e al confronto tra gli indirizzi di intervento in Europa, Stati Uniti e continente asiatico.

La sezione «Scenari» posta in apertura delinea la cornice di riferimento in cui il dibattito recente colloca gli interventi di politica industriale, sia dal punto di vista degli approcci analitici che delle dinamiche geopolitiche. Nel primo capitolo, di Antonella Rita Ferrara, Ilaria Fusacchia e Rosanna Nisticò, si introduce l'approccio *place-based*

alle politiche di sviluppo e, in particolare, alla politica industriale. L'approccio *place-based* adotta la prospettiva che il progresso sia intrinsecamente territoriale e che le strategie di policy debbano riconoscere e mobilitare le risorse specifiche dei luoghi. Le differenze rispetto agli approcci regionali tradizionali non si limitano, peraltro, agli strumenti di intervento, ma investono anche le modalità istituzionali di progettazione e implementazione: al tradizionale approccio top-down delle policy sostituiscono la governance multilivello, che combina progettazione e direzione strategica centrale e locale, attraverso il coinvolgimento attivo di settore pubblico, privato e società civile (Barca, McCann, Rodríguez-Pose 2012). Declinando le politiche industriali in termini *place-based* si vuole conseguire l'obiettivo di favorire il riequilibrio territoriale attraverso il rafforzamento mirato di specifiche aree, in particolare dei territori «*left behind*» che hanno attraversato fasi di declino e desertificazione produttiva, per creare occupazione, aumentare la produttività, anche attraverso la specializzazione in settori rilevanti per la competitività nazionale. Un aspetto non secondario di queste politiche è, infatti, il collegamento tra obiettivi nazionali o «centrali» di politica industriale e i processi di valorizzazione delle risorse locali. Tuttavia, una eccessiva enfasi sui settori fa temere che l'attenzione si sposti asimmetricamente verso la competitività «a ogni costo», privilegiando aree già densamente manifatturiere o specializzate in attività strategiche e trascurando i territori più deboli, con buona pace del riequilibrio e della coesione territoriali.

Le crisi di natura economico-finanziaria, la stagnazione, la pandemia, l'emergenza climatica e l'urgenza della transizione ecologica, i conflitti bellici, l'intensificazione delle barriere commerciali, che si sono susseguiti nell'ultimo decennio, hanno determinato tensioni inattese sui mercati internazionali, compromettendo la tenuta delle catene globali del valore, e hanno allertato i governi sulla fragilità dei sistemi produttivi eccessivamente dipendenti da subforniture di materie prime e semilavorati esterni. Sulla necessità, ampiamente avvertita dall'Europa, di recuperare il ritardo nei confronti dei concorrenti internazionali, ricorrendo a una vasta gamma di strumenti, si concentra il secondo capitolo del volume, di Floriana Cerniglia e Francesco Saraceno. In particolare, l'attenzione viene posta sul ritorno della centralità dell'intervento pubblico e del ruolo dello Stato come strategia robusta di contrasto alle «policrisi», dopo decenni di sbilanciata egemonia di visioni liberiste e di eccessiva fiducia nel potere riequilibratore delle forze di mercato. Evaporata l'illusione che la mano pubblica possa rimanere ai margini del corretto funzionamento dell'economia per

garantire il benessere sociale e una crescita equilibrati, riemergono con un ruolo centrale le politiche di bilancio e quelle industriali. Queste ultime, non più viste soltanto come insieme di regole a protezione della concorrenza, senza dubbio rilevanti, ma anche come intreccio di strategie multidimensionali, negli ambiti degli investimenti, della formazione e della ricerca, di potenziamento delle infrastrutture, non solo fisiche ma anche sociali, con compartecipazione di soggetti pubblici e privati e attenzione alla ineludibile complementarità degli obiettivi di crescita e sostenibilità sociale e ambientale. Il ritrovato ruolo della politica industriale ha necessità, sostengono gli autori, di un adeguamento delle istituzioni europee, che mettano al centro la protezione degli investimenti pubblici, sia dal timore dello sfioramento del limite di deficit del 3% che dalle pressioni indebite del mercato.

La sezione successiva, intitolata «Quale politica industriale in Europa?», è la più corposa e riannoda i fili del dibattito sulle proposte e le strategie di intervento per il potenziamento del settore in ambito europeo con il mutato scenario geopolitico e le dinamiche della competizione economica globale degli ultimi anni. Il terzo capitolo, di Guido Pellegrini e Marie Ciampi, che apre questa sessione, richiama l'impostazione di fondo della politica economica europea di «mettere in comune risorse produttive strategiche, promuovendo la cooperazione economica tra gli Stati membri e limitando i rischi di conflitto». Le strategie di intervento si sono evolute secondo modelli progressivamente meno centralizzati e più sensibili ai luoghi, fino alla svolta teorica sancita dal cosiddetto «Rapporto Barca» (2009) in direzione di un approccio *place-based* e multilivello. Vengono richiamati alcuni casi emblematici di politiche industriali che, nell'ambito della politica di coesione, si realizzano in Europa a partire dagli anni dieci del duemila e che sono anche politiche di sviluppo tecnologico e industriale. Le «policrisi» recenti determinano, tuttavia, una sterzata verso il ritorno al coordinamento centrale delle politiche di intervento e, in ambito di politiche industriali, la necessità di misure forti e coordinate per conseguire autonomia strategica in settori chiave e contrastare la stagnazione della produttività. Il capitolo si sviluppa discutendo in maniera critica l'opportunità e i rischi di perseguire il tentativo di autonomia strategica attraverso paradigmi polarizzanti, di concentrazione degli investimenti, e le implicazioni in termini di riequilibrio territoriale, anche in considerazione della prefigurata maggiore flessibilità di utilizzo dei fondi strutturali e il conseguente possibile orientamento delle risorse finanziarie verso il perseguimento dei nuovi obiettivi. Concludono gli autori suggerendo alcune proposte per un

nuovo modello di politiche industriali coerenti con la coesione territoriale. La complessità e il delicato passaggio di conciliare i nuovi indirizzi di politica industriale europea con le esigenze di giustizia sociale e democrazia economica sono evidenziati in una lettura critica del «Rapporto Draghi» contenuta nel quarto capitolo, scritto da Giorgia Amato. In linea con le analisi approfondite sul rapporto proposte dal Forum Diseguaglianze e Diversità³, il saggio ripercorre in maniera puntuale ciascuna delle sezioni del documento di policy, evidenziando di volta in volta le criticità delle proposte e, più in generale, la natura tecnocratica del documento, la rincorsa all'autonomia strategica e militare, la mancanza di una più incisiva «visione territoriale dell'Unione», che tenga conto delle differenti caratteristiche e propensioni alla crescita dei diversi Stati membri, della tutela e intensificazione della coesione sociale, della «qualità, sostenibilità e re-distribuzione della crescita economica». Viene ribadita l'importanza del Piano nel dibattito attuale sulla policy dell'Europa, con la ferma indicazione, tuttavia, di valorizzare il «modello europeo», rafforzandone i principi fondanti: la coesione sociale, l'indipendenza della ricerca, il contrasto alle disparità territoriali e sociali, la natura multidimensionale del progresso, la partecipazione ai processi decisionali, l'esercizio diplomatico e la pace.

La dimensione spaziale della competitività europea e l'opportunità di rendere funzionalmente complementari gli obiettivi industriali ai target di coesione e inclusione sono oggetto di riflessione nel quinto capitolo, di Luca Bianchi e Serenella Caravella. In particolare, si sostiene che sia rilevante compiere uno sforzo di analisi aggiuntivo per individuare come i diversi sistemi produttivi regionali, anche quelli più fragili, possano fornire un contributo, sebbene differente in base alle specificità dei territori e al raggiungimento dei risultati di rilancio industriale, auspiccate nei documenti programmatici della Commissione europea, e conciliare il macro-obiettivo del riequilibrio territoriale. Il saggio fornisce le mappe delle specializzazioni regionali, risultanti dalla costruzione di particolari indici e analisi di corrispondenze, nei settori degli ecosistemi dell'innovazione contenuti nella Strategia industriale europea e riscontra una accentuata polarizzazione regionale nelle specializzazioni nei settori chiave individuati dagli obiettivi di autonomia strategica stabiliti nei documenti programmatici più recenti della Commissione. In particolare, le specializzazioni di frontiera, sulle quali si giocherà la partita europea dell'autonomia strategica e dunque con maggiori prospettive future

³ <https://www.forumdiseguaglianzediversita.org>.

di investimento e di crescita, risultano concentrate nel Centro e nell'Est Europa, mentre le aree del Sud Europa, che sono state maggiormente interessate da processi di de-industrializzazione e da forte emigrazione di capitale umano altamente formato, rischiano di rimanere ai margini o addirittura al di fuori dal cambiamento. Ancora più evidente è la polarizzazione all'interno dell'Italia, con le regioni del Centro-nord in posizione relativamente più forte e, in situazione opposta, il flebile apparato produttivo meridionale, soprattutto nei settori a maggiore intensità tecnologica. Il progressivo indebolimento delle regioni del Mezzogiorno è la risultante del protrarsi di divari in ambito economico, sociale e civile che hanno allargato sempre di più la forbice tra le due macroaree del paese, accompagnato da sempre più consistenti flussi migratori di giovani con elevata formazione ma scarse opportunità di occupazione adeguata alle proprie competenze. Tuttavia, questa fase in cui l'investimento industriale sembra riconquistare l'agenda di policy a livello europeo potrebbe rappresentare un punto di svolta, l'occasione per creare discontinuità nei pattern di sviluppo regionali, anche nelle aree più deboli dell'Unione, e facilitare la connessione e integrazione con sistemi produttivi più dinamici e innovativi. La sfida è che i nuovi indirizzi di policy riescano effettivamente a tenere insieme il duplice obiettivo della competitività e del riequilibrio territoriale, un tema a oggi ancora rimasto piuttosto in ombra nei documenti programmatici e nei dibattiti pubblici.

Sul piano della politica industriale nazionale, il governo italiano ha pubblicato, già nell'ottobre del 2024, il Libro verde per una nuova strategia politica industriale, un documento di circa 250 pagine che si apre con una ricostruzione storica dell'importanza del Made in Italy e, attribuendo centralità allo Stato quale «attore pubblico che affianca le imprese nazionali nelle scelte industriali, aiutandole a perseguire competitività e produttività, tramite strumenti orizzontali e verticali, e lo sviluppo di competenze specifiche, capacità amministrative mirate, patrimonio informativo e capacità analitiche», definisce ben 15 obiettivi strategici per la policy. La pubblicazione del documento avrebbe dovuto costituire l'occasione per aprire un dibattito, con una consultazione pubblica di attori privati e stakeholder, sul futuro del settore, e per preludere al passaggio alla pubblicazione del Libro bianco, contenente le specifiche misure di intervento e la visione strategica di sviluppo. A oggi, nessuna delle due finalità sembra essere stata raggiunta: la politica industriale italiana ha stentato a conquistare l'arena del dibattito pubblico e la priorità delle agende politiche, mentre il Libro bianco, annunciato per febbraio 2025 è stato presen-

tato il 29 gennaio 2026, in uno scenario nazionale a tinte fosche per il settore manifatturiero italiano, definite dal calo della produzione industriale e dalla flessione del valore aggiunto e della produttività del lavoro. L'articolazione del Libro verde, nel dettaglio delle sezioni che lo compongono, è illustrata nel sesto capitolo, di Albino Caporale.

Un settore strategico per l'industria italiana, su cui viene presentato un approfondimento nel settimo capitolo del volume, è quello dell'automotive, a ragione delle connesse aspettative sulle opportunità e sfide di competitività che accompagnano gli annunci di intervento in questo ambito, legate sia alla concorrenza globale delle grandi potenze che all'innovazione tecnologica e alla ricerca. È un settore centrale nei documenti di politica industriale, perché connesso alle problematiche della doppia transizione, tecnologica e ambientale, alle questioni delle catene lunghe del valore e dell'autonomia produttiva, al nodo dello stanziamento di fondi ingenti per gli investimenti nelle politiche industriali. Il saggio di Davide Bubbico, Guido Cavalca e Roberto Iorio, dedicato all'automotive, conclude la seconda parte del volume.

La terza sezione, «Quali esperienze oltre oceano? I casi Usa e Cina», esamina le politiche dell'ultimo decennio nei due paesi protagonisti della più ampia concorrenza a livello globale nei settori tecnologicamente avanzati.

Sebbene l'approccio alla politica industriale sia ampiamente differente nei due paesi, il tratto oggi comune, così come in Europa, è la preoccupazione verso l'autonomia strategica e la sicurezza nazionale: il cambiamento nelle relazioni economiche globali, in seguito all'interruzione delle catene lunghe di fornitura dopo la crisi pandemica, le guerre militari e quelle commerciali, l'intensificarsi della competizione tecnologica, le turbolenze geoeconomiche, hanno costituito terreno fertile per il ripiegamento verso idee neo-mercantiliste e nazionalismi. Le politiche industriali delle maggiori potenze globali, pur con differenti modelli di intervento, sono tese a coniugare sviluppo economico e sicurezza nazionale, proteggendo e intensificando i settori strategici e le supremazie, o autonomie, tecnologiche (Hauge e altri 2025). Gli Stati Uniti stanno adottando un approccio basato su controlli e barriere commerciali, oltre che sussidi massicci nei settori tecnologici strategici, in particolare nei semiconduttori e nei veicoli elettrici, ricorrendo a contributi mirati. Tale orientamento segna un ritorno a un intervento governativo esplicito dopo decenni di coinvolgimento più limitato. L'ottavo capitolo, di Marco Rodolfo Di Tommaso ed Elena Prodi, dedicato al caso Usa, si sofferma anche su esempi concreti, quali, ad esempio, il Chips and Science Act e l'Inflation Reduction Act, e sulla

svolta, durante la precedente amministrazione Biden, dopo decenni di politiche economiche orientate al libero mercato, verso una più incisiva politica industriale, anche con approcci *place-based*. L'esperienza della Cina, presentata nel capitolo nove, scritto da Elisa Barbieri, Chiara Pollio e Lauro Rubini, persegue da tempo un modello accentrato guidato dallo Stato, attraverso un ampio coordinamento pubblico, sussidi consistenti e piani di sviluppo di lungo periodo, con obiettivi di sicurezza nazionale e di leadership tecnologica globale. «All'interno di questa strategia, uno spazio molto rilevante è stato storicamente dedicato alla "geografia della produzione", come elemento cardine della "sperimentazione", in ambiti geografici limitati e controllati, di forme diverse di produzione; dall'apertura ai mercati esteri e al sistema capitalistico, all'introduzione di innovazioni produttive o, in tempi più recenti, legate alla sostenibilità».

Parte prima
Scenari

I. L'approccio *place-based* alle politiche industriali

di Antonella Rita Ferrara, Ilaria Fusacchia, Rosanna Nisticò

1. *Introduzione.*

Le teorie economiche tradizionali presuppongono che, nel lungo periodo, la mobilità dei fattori e l'aggiustamento dei prezzi relativi portino automaticamente a favorire la convergenza tra regioni. L'evidenza empirica riscontra, al contrario, la persistenza di ampi divari territoriali anche in molte economie avanzate, dove vaste aree subnazionali si trovano intrappolate in equilibri di basso livello, caratterizzati da poca produttività, declino demografico, scarsa attrattività per il capitale umano e deboli prospettive di sviluppo endogeno. In questi territori, segnati da vincoli strutturali specifici, non risultano funzionare i meccanismi auto-correttivi classici di flessibilità dei prezzi e dei fattori: la scarsa mobilità della forza lavoro, frenata dai costi dello spostamento materiali e relazionali, da un lato, e le scelte localizzative delle imprese, ancorate a reti di conoscenza, capitale sociale, infrastrutture produttive ed economie di agglomerazione, dall'altro, rafforzano la tendenza alla concentrazione spaziale dello sviluppo, generando processi cumulativi di divergenza territoriale. D'altro canto, la specificità territoriale dei vincoli allo sviluppo endogeno richiede l'attivazione di interventi di policy che non si limitino a compensare temporaneamente gli svantaggi localizzativi, come nel caso di interventi automatici «neutrali ai luoghi», ma che puntino a valorizzare il potenziale inutilizzato dei territori, promuovendo percorsi di sviluppo radicati localmente.

Le politiche *place-based* si fondano su un approccio allo sviluppo economico contrapposto a quello delle tradizionali politiche *place neutral* o *spatially blinded* differenziandosi radicalmente per obiettivi, unità di intervento, strategie, strumenti e attori istituzionali: laddove le politiche tradizionali mirano a compensare temporaneamente gli svantaggi localizzativi nei territori in ritardo, gli interventi *place-*

based attingono al potenziale sottoutilizzato di ciascun territorio; individuano aree economiche funzionali come unità di intervento anziché basarsi su confini amministrativi standard; adottano progetti di sviluppo ampi al posto di un approccio settoriale; fanno leva sia sul capitale infrastrutturale fisico che sul potenziamento del capitale umano, su interventi di accompagnamento all'attività delle imprese, disponibilità di credito, attivazione di reti e sistemi di relazioni, anziché concentrarsi unicamente su aiuti di Stato prevalentemente automatici e capitale fisico infrastrutturale; puntano sulla governance multilivello e sulla mobilitazione degli attori locali come parte della soluzione per disinnescare la trappola del sottosviluppo, al posto di interventi unidirezionali del governo centrale tipici delle politiche tradizionali (McCann 2023, pp. 35-6; cfr. tab. 1). Bartik (2020) individua alcune priorità fondamentali nella progettazione di politiche

Tabella 1. Confronto tra politiche regionali tradizionali e approccio moderno place-based.

	Politica regionale tradizionale	Politica regionale moderna (<i>place-based</i>)
Obiettivi	Compensare temporaneamente gli svantaggi di localizzazione delle regioni in ritardo di sviluppo	Sfruttare il potenziale inutilizzato in tutte le regioni per promuovere lo sviluppo in ogni territorio
Unità di intervento	Unità amministrative	Aree economiche funzionali
Strategie	Approccio settoriale	Progetti integrati di sviluppo
Strumenti	Sussidi e aiuto di Stato hard capital (infrastrutture)	Combinazione di hard capital (infrastrutture) e capitale «soft» (supporto alle imprese, disponibilità di credito, sistemi di networking)
Attori	Governo centrale	Governance multilivello che coinvolge diversi livelli di governo – locale, regionale e nazionale – operanti in partenariato e insieme al settore privato e alla società civile.

Fonte: McCann 2023, p. 36.

place-based: focalizzarsi esplicitamente sulle aree in ritardo di sviluppo, marginalizzate o in declino; concentrarsi su settori a elevato moltiplicatore senza favorire in modo sproporzionato le grandi imprese; privilegiare il potenziamento dell'offerta locale di input produttivi; strutturarsi come interventi coordinati e complementari, calibrati sul contesto locale e, non da ultimo, programmarne la loro valutazione, attraverso la definizione di obiettivi e risultati quantificabili, in modo da consentire anche l'applicazione di tecniche statistico-econometriche controfattuali.

Le politiche *place-based* si sono evolute negli ultimi anni, ponendo enfasi in maniera più esplicita non soltanto sulle peculiarità dei territori e sui fattori che determinano le diseguaglianze di lunga durata, ma soprattutto sulle «persone nei luoghi», scardinando la contrapposizione dicotomica tra politiche *place-based* da un lato, e *people-based* dall'altro, che ha dominato il dibattito per alcuni decenni (McCann 2023; Ocse 2025a).

In questo contributo si vuole richiamare l'attenzione sul significato e sul ruolo che vengono attualmente attribuiti alla declinazione settoriale delle «politiche industriali place-based» (par. 2), e sull'articolazione territoriale di tali politiche nella geografia economica contemporanea (cfr. par. 3).

2. Squilibri regionali e politiche industriali *place-based*.

Un impulso concreto alla legittimazione e all'evoluzione delle politiche *place-based* va rintracciato nella sempre maggiore consapevolezza del «senso dei luoghi», delle potenzialità e dei divari di opportunità che caratterizzano le aree marginalizzate e in declino, anche nei paesi avanzati, di cui costituiscono una parte non trascurabile in termini di superficie e di popolazione residente. Si tratta di territori «rimasti indietro» (*left behind places*) a causa di crisi nei settori industriali o agricoli, di perdita di popolazione, e depressi anche dalla percezione di mancanza di prospettive future di progresso: regioni che sperimentano un mix di stagnazione, bassa produttività, ridotta qualità e quantità di servizi pubblici essenziali. Il malcontento dei «luoghi che non contano» e le relative «vendette dentro le urne» sono evidenti manifestazioni di una domanda di politiche attente e calibrate alle specifiche esigenze dei territori, non perseguibili attraverso gli approcci tradizionali allo sviluppo (Rodríguez-Pose 2018).

Nell'affrontare l'emergenza dei territori «lasciati indietro» le politiche industriali *place-based* possono svolgere un ruolo rilevante, operando contemporaneamente sui due piani del sostegno alla competitività regionale e della valorizzazione delle potenzialità produttive locali, con un orientamento settoriale (targeting) finalizzato a modificare in modo strutturale la traiettoria di sviluppo dei territori (Ocse 2025b). È eloquente, a questo proposito, una citazione tratta da McCann (2023, p. 45): «Muro (2023) sostiene che gli approcci *place-based* presentano tre principali meriti. In primo luogo, strategie esplicitamente *place-based* possono affrontare le radici del problema [dei fallimenti locali dei mercati] in modo più diretto attraverso interventi mirati; in secondo luogo, esse si fondano su un problem-solving locale “radicato”, volto a individuare soluzioni nel contesto specifico; in terzo luogo, tali approcci “mettono a fuoco la dimensione civica”, nel senso che richiedono il coinvolgimento e la mobilitazione di un'ampia gamma di attori, reti e flussi di conoscenza, all'interno di un quadro politico bipartisan e stabile».

Differenti tipologie di politiche industriali, che spaziano da strategie di sviluppo territoriale mirato in specifiche aree (ad esempio, zone economiche speciali) a interventi in settori di priorità strategica nazionale destinati a specifiche aree, sono ricondotte all'approccio *place-based* (Ocse 2025b). Le esperienze internazionali includono modelli centralizzati con assegnazione diretta di risorse (come il K-Bio Hub in Corea), programmi basati su meccanismi competitivi tra territori (ad esempio, Tech Hubs negli Stati Uniti), fino a strategie decentrate promosse da autorità subnazionali (come i Territoires d'Industrie in Francia o le politiche regionali dei Länder tedeschi). Tuttavia, l'approccio *place-based* richiede che tali politiche associno la dimensione territoriale alla valorizzazione delle potenzialità locali, riguardo non soltanto alla specializzazione produttiva ma anche alla disponibilità di capitale umano e alle aspirazioni della popolazione che vive nei luoghi¹. Per questo motivo le politiche industriali *place-based* presuppongono il coinvolgimento, nella programmazione degli interventi e nella selezione dei settori, delle autorità di governo regionali e locali e gli stakeholders rilevanti, con una implementazione bottom-up della policy, anche quando il finanziamento proviene da fonti

¹ Ad esempio, le Zone economiche speciali assumono propriamente un carattere *place-based* solo se alla localizzazione degli investimenti e alla concentrazione dei finanziamenti in un'area geograficamente circoscritta corrisponde un disegno di policy che valorizzi e potenzi le specificità e i punti di forza dei territori, dai vantaggi della posizione strategica alle potenzialità produttive in termini di dotazioni infrastrutturali, capitale umano, vocazione produttiva locale, connessione con centri di ricerca e poli di innovazione.

di governo centrali. Dunque, l'obiettivo non dovrebbe essere soltanto consolidare le specializzazioni regionali in poli innovativi in settori strategici per la competitività, ma anche valorizzare il potenziale economico e sociale dei territori, in particolare di quelli che hanno attraversato fasi di prolungato declino produttivo e spopolamento.

Il rinnovato interesse per le politiche industriali è stato verosimilmente sollecitato dall'urgenza di affrontare le «policrisi» che hanno caratterizzato a cascata gli anni venti di questo secolo: la pandemia, con il conseguente collo di bottiglia nella disponibilità di input produttivi per la produzione industriale; i conflitti armati russo-ucraino e israelo-palestinese, che hanno inciso profondamente sulla disponibilità di risorse energetiche e materie prime; le guerre commerciali e l'inasprimento dei dazi in un contesto segnato da crescente incertezza sistemica; le pressioni inflazionistiche e l'intensificarsi degli effetti del cambiamento climatico. Queste sfide multiple e interconnesse hanno spinto governi e istituzioni internazionali a rivalutare il ruolo della politica industriale non solo come strumento di rilancio economico, ma anche come leva strategica nella direzione di rafforzare l'autonomia e la capacità tecnologica e produttiva dei territori.

In questa ridefinizione, le politiche *place-based* hanno acquisito nuovo slancio a livello globale, sostenute da una crescente attenzione alle persistenti disparità territoriali e all'urgenza di risposte differenziate a fronte di transizioni economiche, ambientali e tecnologiche sempre più complesse. La loro rilevanza trova oggi fondamento tanto nella constatazione dei limiti degli approcci *one-size-fits-all*, quanto nell'evidenza che le crisi recenti hanno avuto impatti asimmetrici tra territori, talvolta esacerbando squilibri preesistenti. In tal senso, la dimensione territoriale delle politiche industriali potrebbe offrire un contributo utile alla riattivazione di asset produttivi localizzati e alla riconfigurazione di filiere industriali più resilienti e diversificate.

La crescente attenzione politica e istituzionale si riflette anche nella progressiva legittimazione della prospettiva *place-based* da parte delle principali organizzazioni multilaterali. In primo luogo, Ocse e Banca mondiale, che ne promuovono l'adozione come strumento strategico per affrontare sfide di lungo periodo legate alla produttività, alla sostenibilità e all'inclusione sociale. In chiave di competitività nazionale, nei diversi contesti, tali politiche vengono associate, come si è detto nel paragrafo precedente, a strategie di investimento mirato in settori ritenuti strategici, accompagnate da misure per il rafforzamento delle infrastrutture, del capitale umano e dei sistemi di innovazione a livello locale. L'efficacia di tali approcci, tuttavia, dipende for-

temente dalla loro capacità di integrarsi con le politiche settoriali e con le priorità di sviluppo regionali, evitando frammentazioni e duplicazioni (Ocse 2025a).

3. *Geografie differenziate delle politiche industriali place-based contemporanee.*

Le politiche industriali territoriali riflettono approcci eterogenei, modellati da obiettivi di sviluppo e strumenti operativi differenti, assetti istituzionali specifici e, non da ultimo, dalle criticità strutturali che caratterizzano i diversi contesti nazionali.

L'esperienza cinese rappresenta un caso paradigmatico di politica industriale territorialmente mirata, impiegata in modo strategico per promuovere lo sviluppo endogeno, rafforzare la capacità produttiva nazionale e rispondere alle dinamiche globali (cfr. *infra*, Barbieri, Pollio, Rubini). Fin dagli anni ottanta, il governo ha adottato un approccio differenziato allo sviluppo, avviando sperimentazioni in aree selezionate mediante l'istituzione delle Zone economiche speciali (Zes), che hanno svolto il ruolo di laboratori istituzionali, combinando incentivi fiscali, semplificazioni normative e investimenti infrastrutturali con l'obiettivo di attrarre capitale estero e stimolare l'industrializzazione. Tale orientamento si è progressivamente consolidato e ampliato attraverso diverse iniziative, tra cui il programma «Go West» e il Piano nazionale 2016-2020, che hanno formalizzato una pianificazione territoriale differenziata su scala macro-regionale. In questi contesti, il governo centrale ha definito percorsi di sviluppo distinti per le diverse aree del paese, con l'obiettivo di correggere gli squilibri tra regioni costiere e interne e promuovere una maggiore coesione territoriale. L'attuale scenario geopolitico ed economico, segnato da crescenti tensioni internazionali, ha contribuito a rafforzare ulteriormente la dimensione territoriale della politica industriale cinese. In risposta a sfide globali come la ridefinizione delle catene del valore, le transizioni tecnologica e verde e la necessità di garantire la sicurezza economica, la Cina ha intensificato il ricorso a strategie *place-based* mirate, potenziando le politiche settoriali su scala regionale. Un esempio rilevante è rappresentato dalle zone pilota dedicate alla manifattura avanzata e alle tecnologie digitali, concepite come piattaforme per integrare innovazione tecnologica, sostenibilità ambientale e resilienza produttiva. In particolare, negli ultimi anni si è assistito a un'espansione delle politiche *place-based* nell'ambito dell'economia

digitale. Iniziative come le «Zone pilota per l'integrazione tra informatizzazione e manifattura» e le «Zone pilota per l'innovazione e lo sviluppo dell'economia digitale»², sono state introdotte per accelerare la trasformazione tecnologica e industriale in contesti regionali selezionati. Queste misure riflettono la natura sperimentale del modello cinese, fondato su una governance pianificata e controllata dal centro ma aperta a innovazioni localizzate.

Se in Cina i recenti sviluppi del contesto internazionale sono stati affrontati con una continuità rispetto alla visione strategica di lungo periodo, negli Stati Uniti e, in misura ancor più marcata, in Unione europea, essi hanno innescato una revisione sostanziale dell'architettura delle politiche industriali *place-based*, in risposta all'accresciuta interdipendenza tra shock esogeni di natura economica, tecnologica e geopolitica (cfr. *infra*, Di Tommaso e Prodi).

In particolare, l'agenda di politica economica promossa dall'amministrazione Biden (2021-2024) segna, per scala e portata, una svolta significativa, coordinata, e in qualche misura inattesa, rispetto all'approccio tradizionale degli Stati Uniti, oscillante tra politiche di *laissez-faire* e interventi redistributivi sporadici e frammentari, privi di coordinamento tra gli attori governativi nei diversi ambiti di intervento (Hanson, Rodrik, Sandhu 2025). Nell'ambito dell'American Rescue Plan Act (Arpa), specifiche iniziative miravano esplicitamente a sostenere territori economicamente in difficoltà (come, ad esempio, il Build Back Better Regional Challenge – Bbbrc, il Coal Communities Commitment – Ccc e il Recompete Pilot Program); mentre altri interventi hanno promosso investimenti in settori fortemente concentrati dal punto di vista geografico, con partecipazione a livello locale in termini sia di co-investimento che di attenzione alle ricadute territoriali della strategia nazionale, come la produzione di veicoli elettrici (Inflation Reduction Act – Ira) o di semiconduttori (Chips and Science Act – Csa) e l'Infrastructure Investment and Jobs Act (Iija). La cosiddetta «Bidenomics» – termine con cui queste politiche sono state identificate – si configura come un modello esplicitamente *place-based* (McCann 2023; Gansauer 2025), volto a valorizzare le specificità territoriali, anche per affrontare sfide cruciali quali la transizione verde e la resilienza delle catene di approvvigionamento (Hanson e altri 2025). In coerenza con l'approccio *place-based*, ad esempio, il Csa prevede investimenti per la creazione di hub tecnologici, un terzo dei quali da ubicare in piccole città e aree rurali, siti differenti da quelli in cui si sono sviluppati tradizionalmente tali settori negli Usa e,

² https://english.www.gov.cn/news/topnews/201910/21/content_WS5dace9b3c6d0bcf8c4c1577e.html.

attraverso il Recompete Program, perseguire obiettivi di riequilibrio territoriale e ridurre il gap occupazionale nelle comunità economicamente svantaggiate, dove il tasso di occupazione si rivela molto basso; mentre il Bbbrc prevede finanziamenti per piani di investimenti promossi da coalizioni di differenti stakeholder composte da imprese, amministrazioni pubbliche, università, organizzazioni di comunità, e finalizzati a progettare e perseguire strategie per lo sviluppo di cluster industriali di rilevanza nazionale e che contemporaneamente generino opportunità di sviluppo economico per soggetti e comunità svantaggiati (McCann 2025).

In ambito europeo, le politiche industriali *place-based* si configurano come strumento rilevante nel raggiungimento del duplice obiettivo della competitività, avvertito come prioritario nei documenti strategici dell'Ue e della coesione territoriale, che è la finalità principe delle politiche regionali europee (cfr. *infra*, Amato; Pellegrini e Ciampi): potrebbero offrire una risposta strutturata al doppio fallimento – di mercato e di coordinamento – che caratterizza molti contesti regionali, rappresentando un'opportunità per attivare il potenziale latente dei territori. La loro efficacia dipende, tuttavia, da una pluralità di fattori, legata in larga parte alla qualità istituzionale centrale e locale: coerenza del disegno trasformativo, qualità del coordinamento multilivello, capacità degli attori locali di assumere un ruolo proattivo nei processi di cambiamento, apprendimento istituzionale, costruzione condivisa di traiettorie istituzionali e di sviluppo.

La politica di coesione – architrave istituzionale ed espressione più compiuta dell'approccio bottom-up e della logica *place-based* nella formulazione delle politiche europee, oltre che quadro essenziale per la governance multilivello – ha introdotto, nel ciclo di programmazione 2014-20, le Strategie di ricerca e innovazione per la specializzazione intelligente (Ris3) come condizione per accedere ai fondi strutturali (cfr. *infra*, Pellegrini e Ciampi). L'Unione ha successivamente integrato la dimensione territoriale anche negli strumenti straordinari introdotti in risposta alle crisi: RePowerEu, finalizzato alla gestione delle implicazioni energetiche derivanti dalla guerra in Ucraina, la Piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (Step), orientata alla promozione della capacità industriale europea nei settori ad alta intensità tecnologica, e il Programma per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility – Rrf), con obiettivi di riforma strutturale e rafforzamento della resilienza territoriale. In ciascuno di questi strumenti è presente una componente territoriale esplicita, sia in termini di allocazione delle risorse, sia nella definizione delle priorità di investimento.

La «Midterm Review» del ciclo di programmazione 2021-2027 introduce un cambiamento di rilievo nell'impostazione generale. La proposta della Commissione prevede l'estensione del sostegno agli investimenti produttivi anche a imprese di grandi dimensioni, condizionando l'ammissibilità alla coerenza con gli obiettivi della Step, al rafforzamento delle capacità industriali per la difesa, alla realizzazione di Progetti importanti di comune interesse europeo (Ipcei) o alla decarbonizzazione dei settori industriali ad alta intensità energetica, anche attraverso il Fondo per la transizione giusta (Commissione europea 2025). Questi ultimi sviluppi segnalano una progressiva ridefinizione funzionale della politica di coesione, la cui missione storicamente finalizzata alla riduzione dei divari territoriali e all'aumento del benessere delle regioni europee, appare oggi affiancata – e in parte subordinata – a obiettivi di politica industriale e di sovranità tecnologica. Tale evoluzione pone interrogativi in merito alla tenuta del principio *place-sensitive*, in quanto l'allocazione strategica delle risorse rischia di essere determinata da priorità sovranazionali che non sempre coincidono con le esigenze di riequilibrio territoriale (Molica, de Renzis, Bourdin 2024; Gansauer 2025). In questa direzione, molte incertezze sul futuro della politica di coesione provengono anche dal nuovo bilancio Ue proposto dalla Commissione europea a luglio 2025, che implica una revisione radicale dell'intero impianto, con l'integrazione dei fondi regionali per lo sviluppo territoriale, finora distinti ed elaborati insieme alle realtà locali, in un unico fondo che comprende anche i finanziamenti destinati all'agricoltura, allo sviluppo rurale, alla migrazione e ad altri ambiti. Questo accorpamento comporta un maggiore controllo nella gestione dei finanziamenti da parte dei governi centrali, che acquisiranno maggiore flessibilità nella definizione delle priorità di intervento, e contestualmente un minore protagonismo dei governi e degli attori locali, che, come abbiamo già detto, è invece una caratteristica peculiare dell'impianto multilivello delle politiche *place-based*. Il rischio è che fondi originariamente pensati per ridurre le disparità territoriali vengano dirottati secondo altre priorità nazionali (Rodríguez-Pose 2025).

L'Unione europea ha indubbiamente accumulato ritardi nella risposta alle sfide contemporanee, in confronto sia agli Stati Uniti che alla Cina, e in particolare rispetto alla capacità di rafforzare la sua autonomia strategica e costruire un'industria tecnologicamente avanzata relativamente indipendente dagli approvvigionamenti di input e materie prime prodotte all'estero, soprattutto in alcuni settori più vulnerabili sul piano degli effetti collaterali delle forniture di lunga distanza e del

cambiamento tecnologico (come, ad esempio, i semiconduttori). Tuttavia, l'incalzare delle «policrisi» ha sollecitato anche in Europa risposte in termini di documenti programmatici, quali i cosiddetti «Rapporto Draghi» e «Rapporto Letta», e misure concrete per contrastare il declino decennale degli investimenti nel settore dei semiconduttori e dei dispositivi di memoria, quali l'Eu Chips Act, con cui l'Unione europea prevede di espandere la produzione globale di semiconduttori dal 10% (attuale) al 20% nel 2030, mobilitando circa 86 miliardi di euro, di cui 43 a carico dell'Unione e 43 di privati, e l'insieme di iniziative previste negli Ipcei per sostenere settori strategici tra cui batterie, semiconduttori e idrogeno verde (cfr. *infra*, Amato; Pellegrini e Ciampi).

Molti aspetti critici accompagnano la realizzazione di tali interventi: ritardi e ostacoli burocratici; domanda di lungo periodo delle imprese per componenti a contenuto tecnologico molto avanzato e relativi costi di adattamento; persistenza di forti dipendenze da fornitori non europei per specifiche tecnologie, come chip per l'Ia e componenti quantistici; materiali di produzione ed elementi di terre rare; difficoltà delle imprese più deboli a perseguire la *green transition*.

Non è da trascurare, inoltre, la preoccupazione che una politica industriale disegnata a livello europeo opacizzi i territori finendo per accrescere i vantaggi e le risorse investite nei territori dove già sono forti le economie di agglomerazione, indebolendo il contenuto, e le finalità, *place-based* di tali politiche: «la nuova svolta verso una politica industriale su scala europea appare potenzialmente regressiva dal punto di vista territoriale, poiché tende a spostare investimenti e vantaggi verso le aree già più sviluppate» (*ibid.*, p. 2). D'altro canto, ripensare a una nuova politica industriale e a misure concrete per rafforzare l'autonomia delle regioni europee costituisce un'opportunità rilevante per generare discontinuità e rotture della trappola di *path dependency* che condiziona lo sviluppo di alcuni territori (Barbieri Goes - Viesti 2024). È importante, pertanto, sostenere e consolidare l'intonazione *place-based* per tali politiche, nella direzione di conciliare l'attrazione e la localizzazione di nuove imprese da un lato, e le specificità delle economie locali dall'altro, con l'obiettivo di ridurre le disparità regionali: la localizzazione di nuove imprese, green e tecnologicamente avanzate, dipende da fattori di contesto (infrastrutture per la produzione, istituzioni di ricerca, capacità di mobilitazione degli attori dello sviluppo locale, qualità istituzionale) che nelle aree in ritardo di sviluppo sono più deboli e carenti e che dunque vanno potenziati con un migliore targeting della politica, senza però spostare l'attenzione dai territori ai settori.

II. La politica industriale nell'era della
competizione geoeconomica.
Verso una nuova governance europea?
di Floriana Cerniglia e Francesco Saraceno

1. *Introduzione.*

Dal 2008 in poi l'economia mondiale è passata da una crisi all'altra senza quasi soluzione di continuità. Alla crisi finanziaria globale hanno fatto seguito, in Europa, la crisi del debito, poi il periodo di stagnazione secolare, con tassi di inflazione vicini allo zero quando non negativi e, più recentemente, il Covid-19, la fiammata inflazionistica e ora il profondo deterioramento del contesto geopolitico con l'invasione russa dell'Ucraina e il conflitto israeliano-palestinese. Le tensioni provocate dalle multicrisi hanno avuto ripercussioni sulla riorganizzazione delle catene del valore, con conseguente redistribuzione del potere economico. In aggiunta, la destabilizzazione dell'architettura di governance multilaterale, peraltro già in corso, ha subito una violenta accelerazione a livello globale con l'insediarsi dell'amministrazione Trump negli Stati Uniti. Queste dinamiche si verificano nel contesto di una transizione ecologica non più eludibile e dell'emergere di nuovi attori che proprio nell'ambito delle tecnologie verdi contestano l'egemonia tecnologica ed economica del mondo occidentale, soprattutto di quella degli Stati Uniti.

In questo quadro di instabilità, dove ancora in troppi vedono la transizione verde come un costo e non come un'opportunità per crescere attraverso l'adozione di un nuovo paradigma tecnologico, fanno esordio due documenti programmatici, *Much More than a Market* e *The Future of European Competitiveness* – noti, rispettivamente, come «Rapporto Letta» e «Rapporto Draghi» dal nome dei loro estensori – che, nonostante alcune criticità (cfr. *infra*, Giorgia Amato), hanno due meriti fondamentali. Il primo è quello di sottolineare l'urgenza per i paesi membri di fronteggiare l'attuale situazione: se l'Europa perde i treni delle transizioni verde e tecnologica, dovrà inevitabilmente rasse-

gnarsi a diventare un'economia di secondo piano, specializzata in settori a basso valore aggiunto e ridotto contenuto tecnologico, o in alcuni comparti del terziario come il turismo. Sul secondo merito, sottolineato soprattutto nel rapporto coordinato dall'ex presidente della Bce, si concentra questo breve saggio: la necessità, al fine di recuperare il ritardo nei confronti dei concorrenti dell'Europa, di ricorrere a una vasta gamma di strumenti, molti dei quali contemplano un ruolo importante per lo Stato.

L'incalzante sequenza di crisi congiunturali o strutturali richiamata sopra è, infatti, tanto più significativa in quanto segue un trentennio, dalla metà degli anni ottanta alla crisi del 2008, di «grande moderazione», di fluttuazioni cicliche poco pronunciate e di inflazione moderata e stabile¹. Erano quelli gli anni della «fine della storia» decretata da Francis Fukuyama, il quale riteneva che il modello delle democrazie liberali si fosse definitivamente imposto come unica modalità di organizzazione per la società. Ed erano anche gli anni della «fine della stabilizzazione macroeconomica», problema che nel 2003 il Premio Nobel per l'Economia Robert Lucas dichiarò risolto una volta per tutte. Alla «grande moderazione» dell'economia corrispondeva quindi una «grande moderazione teorica», con un consenso che si stringeva intorno al modello di equilibrio generale impropriamente chiamato «neo-keynesiano», in quanto incentrato su efficienza dei mercati e ruolo limitato per le politiche macroeconomiche. Gli eccessi dei mercati finanziari, la diseguaglianza crescente, gli squilibri macroeconomici e commerciali che hanno portato alla crisi del 2008, nonché la necessità di continui e massicci interventi pubblici per spegnere gli incendi attizzati dalle policrisi in cui viviamo dal 2008, hanno provocato un profondo ripensamento di questo consenso.

2. Il ritorno dello Stato.

Dopo oltre trent'anni di enfasi sulla supremazia dei mercati nel garantire crescita e innovazione, si è avviato un dibattito a tutto campo sulla necessità di rivalutare il ruolo della mano pubblica nello stabilizzare il ciclo economico, nel regolamentare i mercati e nel correggerne le inefficienze. Il dibattito non risparmia nessuno dei dogmi precedenti alla crisi, dalla politica industriale alla distribuzione del

¹ In realtà, la stabilità macroeconomica ha avuto un prezzo elevato, in quanto la «grande moderazione» ha di fatto alimentato un aumento delle diseguaglianze e della fragilità finanziaria che hanno infine portato alla crisi del 2008 (Saraceno 2023).

reddito, dalla tassazione al ruolo e alla natura delle riforme «strutturali», arrivando addirittura a discutere pregi e difetti di protezionismo e controlli sui flussi di capitale.

In particolare, il dibattito in corso rivaluta il ruolo della politica di bilancio, per tre decenni relegata a un ruolo marginale. Il ritorno della politica di bilancio nella cassetta degli attrezzi si è articolato in tre fasi distinte. La prima, durante la crisi finanziaria globale, ha visto un intervento keynesiano in senso classico, volto a compensare il crollo della domanda privata con politiche espansive di sostegno della domanda. Dopo la svolta dell'austerità, nel 2010, l'attenzione si è spostata sul ruolo degli investimenti pubblici, a lungo sacrificati dai programmi di consolidamento di bilancio (si veda la serie annuale di *European Public Investment Outlook*, Cerniglia - Saraceno 2020). In seguito, la pandemia ha evidenziato le carenze di capitale sociale e di beni pubblici (la sanità, ovviamente, ma anche l'istruzione, la protezione sociale ecc.) e riportato al centro della scena la politica industriale, per governare la ricomposizione settoriale dell'economia e le necessarie transizioni digitale ed ecologica. Nell'ultima fase, infine, la politica economica è stata associata al concetto di autonomia strategica, da intendere in senso ampio come il tentativo di ridurre la dipendenza da altri paesi in settori ritenuti fondamentali dal punto di vista della sicurezza geopolitica ed economica.

Insomma, gli ultimi quindici anni hanno spazzato via l'illusione che la mano pubblica potesse rimanere in secondo piano nel governo dell'economia: per garantire il benessere sociale e una crescita equilibrata i processi di mercato vanno sostenuti, governati e regolati, orientati, e a volte contrastati. Per fare tutto questo non è in alcun modo sufficiente la politica monetaria. Occorre che le politiche di bilancio e industriale facciano parte degli strumenti a disposizione del policy maker. Certo, non c'è consenso su quanto e come la politica economica debba regolare i mercati e interferire con il loro funzionamento; ma si tratta di una discussione su dove debba essere messo il cursore, non sul fatto che esso debba essere spostato per prevedere un maggior ruolo dello Stato.

L'Unione europea è stata a lungo impermeabile a questo *Rethinking Economics* (dal titolo di una serie di conferenze significativamente organizzate dopo il 2008 dal Fmi, uno dei bastioni del vecchio consenso), ma con la pandemia ha cambiato paradigma. Prima, l'approvazione in poche settimane del piano Next Generation Eu ha spazzato via l'opposizione della Germania alla gestione comune degli shock (anzi, la Germania è stata, con la Francia, il motore del piano).

Poi, con la ripresa successiva al Covid-19, si è posto con forza il tema del cambiamento strutturale: per adattare le nostre economie al mutamento dei modi di vita successivo alla pandemia; per riorganizzare la produzione e le catene del valore in un mondo sempre più instabile dal punto di vista geopolitico; per accelerare nel processo di transizione ecologica e digitale. Di fronte a queste sfide, all'attivismo e al protezionismo di partner e avversari strategici (dagli Stati Uniti all'India e alla Cina), il problema non è oggi se dotarsi di una politica industriale, ma quale forma questa debba prendere.

Per anni, soprattutto in Europa, la politica industriale è stata identificata con la politica della concorrenza. Coerentemente con la teoria che postulava l'efficienza dei mercati, si considerava che, evitando accuratamente di interferire con la libera interazione di domanda e offerta, la mano pubblica avrebbe dovuto limitarsi a garantire il libero gioco della concorrenza impedendo monopoli e abusi di posizione dominante; sarebbe stato poi compito dei mercati selezionare i settori più capaci di portare crescita e produttività. Dalle crisi degli scorsi anni e dal dibattito recente emerge che una rinnovata politica industriale non dovrebbe limitarsi a una generica protezione della concorrenza e alla proposizione di campioni europei (Cerniglia - Saraceno 2024). Al contrario, si tratterebbe di una strategia multidimensionale che coinvolgerebbe il settore privato e richiederebbe investimenti significativi in infrastrutture materiali e immateriali, ma anche regolamentazione, incentivi e sussidi, politiche attive del lavoro, finanziamento della ricerca e addirittura politica monetaria e regolamentazione finanziaria. Tutto quell'arsenale di strumenti, insomma, che consentirebbe di facilitare la ricomposizione settoriale di un sistema produttivo che nei prossimi anni sarà necessariamente molto diverso da quello esistente oggi.

Un numero crescente di economisti sostiene attualmente che la politica industriale sia particolarmente rilevante nei periodi di trasformazione strutturale, in quanto plasma l'economia nel lungo periodo. *Lo Stato innovatore* di Mariana Mazzucato (2014) ha infatti alcune caratteristiche che mancano agli imprenditori privati. Innanzitutto, non mira a massimizzare il profitto, ma il benessere sociale; inoltre, ha un orizzonte temporale indefinito (lo Stato non «muore») e può pazientare a lungo per raccogliere i frutti degli investimenti; infine, ha in generale tasche profonde, capacità di prestito superiori a quelle degli operatori privati. Queste caratteristiche permettono allo Stato di non limitarsi a intervenire in presenza di «fallimenti di mercato» (esternalità, beni pubblici ecc.), come prescritto dalla teoria classica; ma anche, cosa altrettanto importante, di esplorare possibilità produttive non accessibili

o non profittevoli per attori privati e per orientare l'economia verso obiettivi socialmente utili, come ad esempio la transizione verde.

La multidimensionalità della politica industriale mette anche in discussione l'idea che esista un'architettura istituzionale ottimale per le economie capitalistiche. La straordinaria performance della Cina nella corsa all'egemonia globale è l'ultimo esempio della capacità del capitalismo di prosperare in contesti istituzionali diversi.

3. Investimento pubblico e crescita.

L'investimento pubblico è uno dei pilastri della nuova politica industriale. La grande novità del «Rapporto Draghi» è l'esplicita considerazione che le riforme (tra cui è fondamentale il completamento del mercato unico e l'Unione del mercato dei capitali) sono ben lungi dall'essere sufficienti per rilanciare l'economia europea. È infatti impossibile immaginare che la transizione digitale e verde e il recupero in termini di produttività e crescita possano essere attuati senza massicci investimenti.

Il gruppo di esperti che ha lavorato al «Rapporto Draghi» ha quantificato queste risorse in circa 800 miliardi di euro all'anno (circa il 5% del Pil dell'Ue), di cui più della metà dovrebbe provenire da investimenti pubblici. Sebbene possa sembrare ovvio tra gli accademici e gli studiosi dell'Ue che hanno lavorato sulla transizione verde, questo chiaro appello alla mobilitazione di nuove risorse come complemento ad altri strumenti è un importante passo avanti per i responsabili politici dell'Ue.

La complementarità degli obiettivi di crescita e di sostenibilità (sociale e ambientale) è ancora più evidente dopo lo scoppio della crisi del Covid-19, e pone con forza il tema non solo della quantità, ma anche della qualità della crescita. L'approccio classico all'investimento pubblico, puramente contabile, che misura principalmente il capitale fisico, è inadeguato per comprendere appieno la natura dell'investimento pubblico, e dovrebbe essere sostituito da un approccio che potremmo definire «funzionale»: è investimento ciò che aumenta lo stock di capitale, tangibile, ma anche umano e sociale. La letteratura economica sembra aver integrato questa definizione ampia dell'investimento e studia gli effetti sulla crescita di diverse tipologie di spesa, come gli investimenti in ricerca e sviluppo, le infrastrutture pubbliche mirate a sostenere la spesa privata, gli investimenti sociali, i «beni pubblici europei»: investimenti a lungo termine nell'istruzione, nella

sanità e nella coesione sociale sono essenziali ai fini della crescita economica (i paesi più competitivi sono quelli che investono di più nelle politiche sociali), della riduzione della disegualianza e della coesione territoriale. Nel 2018, un rapporto sulle infrastrutture sociali in Europa, coordinato dall'ex presidente della Commissione europea Romano Prodi, stimava in 100-150 miliardi l'anno la carenza di infrastrutture sociali. Con il lento ma inesorabile ridimensionamento della spesa sociale, quella cifra è destinata ad aumentare nel tempo.

Si pone allora il problema di come dotare l'Unione europea e i suoi Stati membri degli strumenti per attuare politiche sociali e industriali, perché le due crisi che abbiamo vissuto ci hanno lasciato in eredità altrettanti insegnamenti.

Il primo è che le istituzioni e le pratiche europee sono completamente disallineate. Sulla carta abbiamo ancora il sistema ereditato dagli anni novanta, incentrato sul primato degli aggiustamenti di mercato: un Patto di stabilità che (anche nella versione recentemente riscritta) limita fortemente le politiche di bilancio; un mandato limitato per la Banca centrale europea che, contrariamente alla sua omologa statunitense, la Fed, si deve solo occupare di stabilità dei prezzi; e, infine, l'assenza di politica industriale, sostituita dalla politica della concorrenza nella convinzione all'epoca che fosse sufficiente «livellare il campo da gioco» perché i mercati fossero in grado di generare innovazione, crescita e benessere. In pratica, negli ultimi anni i paesi europei hanno usato massicciamente la politica di bilancio, la Bce ha adottato politiche convenzionali e non per sostenere l'economia e il sistema finanziario e, come abbiamo visto, la necessità della politica industriale si è imposta in tutta la sua evidenza.

Il secondo insegnamento è che le economie europee sono ormai così strettamente legate tra loro, e allo stesso tempo così eterogenee, che le categorie di shock simmetrici o asimmetrici care agli economisti non hanno più senso. Nessuno shock colpisce solo un'economia, e nessuno colpisce tutti allo stesso modo. Quindi, lo ha mostrato il Covid-19, una qualche forma di condivisione del rischio, di risposta comune agli shock e di sia pur limitata solidarietà è non solo necessaria per evitare divergenze eccessive, ma anche benefica per tutti, i più deboli come i più forti.

4. Adattare le istituzioni europee al ritrovato ruolo della politica industriale.

Dopo la difficoltosa gestione della crisi del debito sovrano, e il parziale riscatto della reazione alla pandemia, oggi la politica econo-

mica europea sembra essere in preda alla tentazione del ritorno al passato. L'introduzione del Next Generation Eu, lo strumento più innovativo varato dall'Ue negli ultimi decenni, sembrava aver finalmente superato l'ostinato rifiuto dei responsabili politici europei di immaginare strumenti comuni sia per affrontare le crisi che per gestire le trasformazioni strutturali. L'abbondante letteratura sulle aree monetarie ottimali ci dice che, certo, i mercati svolgono un ruolo fondamentale nell'assorbire gli shock e assicurare la convergenza tra regioni, ma i meccanismi tipici di uno Stato federale, in particolare i trasferimenti tra regioni (o paesi) operati dal bilancio federale, sono altrettanto cruciali. Sarebbe quindi stato opportuno, fin dall'introduzione dell'euro, integrare la gestione comune della moneta con una capacità fiscale centrale per stabilizzare l'economia e finanziare i beni pubblici europei in modo più efficace e a costi inferiori rispetto a quanto possano fare le politiche nazionali, rendendo al contempo più facile e stabile il finanziamento dei progetti di investimento transnazionali. Ancora oggi, il modo più efficiente per dotare l'Ue della capacità di reagire agli shock, di portare avanti politiche di bilancio e industriali a livello europeo e di completare la sua trasformazione strutturale sarebbe la creazione di una capacità di bilancio centrale (un «ministero dell'economia» europeo). Naturalmente, la creazione di una capacità centralizzata di tassare e spendere, mentre la responsabilità nei confronti degli elettori rimane a livello nazionale, richiederebbe un complesso sistema di controlli e contrappesi per garantire che non emerga un nuovo deficit democratico. Il modo più ovvio per farlo sarebbe quello di richiedere, analogamente alle procedure di bilancio dei Parlamenti nazionali, l'approvazione del Parlamento europeo per le proposte di progetto di questa «agenzia di politica industriale» (per approfondimenti si rimanda a Cerniglia - Saraceno 2025a).

Lo slancio della reazione collettiva e solidale alla pandemia, che aveva portato al *Next Generation Eu*, si è, purtroppo, rapidamente fermato. La diffusa frammentazione politica sancita dalle recenti elezioni europee, l'indebolimento dei partiti filo-europei in molti paesi e il ritorno della Germania alla sua attenzione al rigore dei conti pubblici lasciano poco spazio all'ottimismo sul fronte delle politiche comuni. Le reazioni di molti paesi (a cominciare proprio dalla Germania) alla timida proposta di investimenti e debito comuni contenuta nel «Rapporto Draghi» non fanno che confermare questo sentimento.

Sembra politicamente un po' più realistico, sebbene non sia ottimale, portare il dibattito sulla creazione di margini di manovra perché siano gli Stati membri a condurre le politiche industriali; magari

cercando di sviluppare un ruolo di coordinamento da parte della Commissione per sfruttare quanto più possibile le sinergie (Cerniglia - Saraceno 2025b). Nella congiuntura attuale sorgono due problemi. Il primo è che il Patto di stabilità impedisce, anche nella sua versione riformata e anche per i paesi più virtuosi, l'attuazione di piani di investimento della dimensione necessaria. Il secondo è che l'elevato debito pubblico ereditato dalle crisi passate rischia di esporre molti paesi europei alle pressioni del mercato e quindi limita i margini di manovra.

I due problemi devono essere affrontati contemporaneamente, evitando di procedere per soluzioni parziali ma cercando, al contrario, di immaginare un nuovo quadro istituzionale che sia coerente ed efficace.

5. Proteggere gli investimenti con una regola d'oro delle finanze pubbliche.

La nuova architettura istituzionale dovrebbe, a nostro parere, reggere su tre pilastri. Il primo è quello di una nuova revisione della regola fiscale europea che consenta di tutelare gli investimenti pubblici. Infatti, la riforma del Patto di stabilità appena entrata in vigore migliora la vecchia regola solo in misura marginale. Il precedente patto, introdotto nel 1997, è stato oggetto di critiche quasi unanimi. In primo luogo, perché era complesso e basato su una miriade di indicatori, alcuni dei quali arbitrari e difficili da calcolare; in secondo luogo, perché la sua enfasi su obiettivi annuali identici per tutti i paesi, il pareggio di bilancio strutturale², impediva una programmazione di lungo periodo e spesso obbligava a politiche pro-cicliche; in terzo luogo, perché scoraggiava gli investimenti pubblici, un problema particolarmente acuto in un momento in cui i paesi europei stavano intraprendendo la transizione ecologica e digitale.

Il vecchio patto era, soprattutto, il prodotto della visione dominante del mondo degli anni novanta che, predicando la riduzione del ruolo dello Stato nell'economia, preconizzava regole che vincolassero le politiche di bilancio in modo da non ostacolare l'agire dei mercati, presunti efficienti. Quel mondo non è mai esistito e, dopo le molteplici crisi che hanno afflitto l'economia mondiale dal 2008, anche i re-

² Il bilancio strutturale è quello depurato dagli elementi ciclici, e in quanto tale dovrebbe consentire di caratterizzare le politiche discrezionali dei governi. È uno degli indicatori il cui calcolo presenta elementi di incertezza e arbitrarietà.

sponsabili politici europei sembravano finalmente averlo accettato. La crisi finanziaria globale, la gestione disastrosa della crisi dell'euro, la pandemia e, non da ultimo, l'inflazione, hanno dimostrato che non può esserci stabilità macroeconomica e crescita senza politiche di stabilizzazione, senza livelli adeguati di beni pubblici globali, come la sanità e l'istruzione, e senza politiche industriali e investimenti pubblici per gestire la trasformazione strutturale dell'economia; in breve, senza un ruolo attivo dello Stato.

Questa nuova consapevolezza è uno dei fattori che spiegano la decisione di avviare il processo di riforma del Patto di stabilità e crescita nel 2020. La regola riformata avrebbe dovuto introdurre un cambiamento di filosofia, creando dei margini di manovra per consentire ai governi di perseguire obiettivi a breve e lungo termine, garantendo, ovviamente, la sostenibilità delle finanze pubbliche; in altre parole, la disciplina di bilancio avrebbe dovuto essere un vincolo all'azione dei governi, non un obiettivo in sé. Questo cambiamento di filosofia si rifletteva almeno in parte nella proposta di riforma presentata dalla Commissione europea nel 2022 che, sebbene non priva di difetti, rappresentava un significativo passo avanti. La regola proposta abbandonava gli obiettivi annuali singoli a favore di piani a medio termine elaborati e condivisi dai paesi in accordo con la Commissione, in un quadro che garantiva la sostenibilità del debito e una sia pur limitata (anche se ancora insufficiente) protezione degli investimenti pubblici.

In sintesi, al centro del quadro proposto vi era un'analisi probabilistica della sostenibilità del debito che sarebbe poi servita come base per un processo di aggiustamento pluriennale, preparato in consultazione con lo Stato membro, con l'obiettivo deliberatamente non quantificato di porre il paese su un percorso ragionevole di riduzione del debito. In caso di piani di investimento e di riforma di grande portata, i paesi avrebbero potuto anche negoziare una proroga del periodo di aggiustamento (da quattro a sette anni).

La proposta della Commissione è stata stravolta dal processo negoziale che nel 2024 ha portato alla regola riformata. Sulla carta, i piani pluriennali e la protezione degli investimenti pubblici esistono ancora. Tuttavia, un gruppo di paesi guidato dalla Germania è riuscito a imporre una serie di clausole di salvaguardia complesse che scattano in caso di deviazione dal percorso di aggiustamento (cioè quasi sempre e per quasi tutti) e che, indipendentemente dai piani concordati con la Commissione, equivalgono a imporre identici vincoli numerici annuali a tutti. Ad esempio, un paese il cui debito

supera il 90% del Pil deve ridurre il rapporto di almeno un punto all'anno in media, indipendentemente da qualsiasi altra considerazione; gli obiettivi a breve termine uguali per tutti, quindi, sono presenti nel Patto riformato tanto quanto lo erano in quello vecchio. Inoltre, il nuovo Patto di stabilità è estremamente complesso, certamente più della vecchia regola. Detto altrimenti, il nuovo Patto rende i piani pluriennali e specifici per paese per lo più superflui. Il cambiamento di filosofia (la creazione di spazio fiscale in un quadro che garantisca la sostenibilità del debito) che era il merito maggiore della proposta della Commissione è stato completamente rinnegato: la riduzione del debito rimane il principio ispiratore del quadro che disciplina le politiche di bilancio dei paesi europei, e non è un caso che tutti i governi cosiddetti «frugali» siano lieti che le nuove regole saranno più efficaci di quelle vecchie nel garantire la disciplina di bilancio. Non sorprende che nel primo anno di applicazione della nuova regola la politica di bilancio sia restrittiva nella maggior parte dei paesi dell'Ue, e che la riduzione del debito sia al centro del dibattito in paesi come la Francia e l'Italia, molto più della transizione e della politica industriale.

In passato, raramente i paesi europei hanno rimesso mano in tempi brevi a compromessi faticosamente raggiunti; soprattutto su temi spinosi come la politica di bilancio, per i quali la diffidenza tra i paesi virtuosi (o supposti tali) e gli altri è diffusa (il vecchio Patto era rimasto in vigore dal 1997 al 2024). Tuttavia, come sottolinea in modo convincente il «Rapporto Draghi», questa per l'Europa è l'ultima chiamata; inoltre, nei prossimi mesi i difetti della nuova regola diventeranno purtroppo sempre più evidenti, anche per paesi come la Germania che l'hanno voluta e imposta. Le discussioni sull'architettura delle regole di bilancio in Europa potrebbero quindi riprendere per consentire un aumento significativo degli investimenti pubblici.

Una soluzione potrebbe essere quella di prevedere una «regola d'oro» che escluda gli investimenti (non solo fisici) dal limite di deficit del 3%. Questa regola d'oro «aumentata» consentirebbe al Consiglio e al Parlamento di concordare periodicamente le priorità politiche per aumentare lo stock di capitale (tangibile e intangibile) e ai paesi di aumentare il debito per finanziare tali priorità. Una sorta di generalizzazione (questa volta non estemporanea ma soggetta ai normali pesi e contrappesi del processo democratico) della recente esenzione dal Patto per le spese di difesa proposta dalla Commissione.

6. *Il secondo pilastro: un diaframma tra i governi e i mercati.*

Va da sé che finanziare le spese di investimento comporterebbe un aumento del debito. A questo proposito, tuttavia, vale la pena ricordare che, nonostante i livelli elevati di indebitamento pubblico, ci sono ancora centinaia di migliaia di miliardi di risparmi in circolazione e in cerca di un collocamento³. Nei prossimi anni ciò eserciterà probabilmente una pressione al ribasso sui tassi di interesse e renderà il debito globale più sostenibile. Per quanto riguarda specificamente l'Europa, inoltre, le politiche di Trump rischiano di causare una perdita di attrattività del dollaro e del debito americano, rendendo ancora più probabile che anche un aumento significativo del debito europeo possa essere plausibilmente assorbito senza problemi.

Naturalmente, un eccesso di risparmio e tassi di interesse globalmente bassi non escludono che, nell'attuale contesto di frammentazione, un singolo paese possa trovarsi in difficoltà finanziarie o addirittura affrontare una crisi finanziaria. Tuttavia, se il debito è sostenibile a livello europeo, affrontare i problemi delle finanze pubbliche di un singolo paese diventa una questione puramente tecnica. Ed è proprio a questo che servono il secondo e il terzo pilastro.

Il problema da risolvere è come proteggere i singoli paesi da indebite pressioni di mercato che li privino di fonti di finanziamento per le politiche industriali, garantendo al contempo che non abbiano incentivi ad agire in modo irresponsabile. Esiste una soluzione, un'Agenzia europea del debito (Eda), che fungerebbe da diaframma tra i mercati e i governi (Amato e altri 2021).

Il meccanismo alla base del funzionamento dell'Eda è piuttosto semplice: l'agenzia emetterebbe eurobond e utilizzerebbe le risorse raccolte per sostituire il debito in scadenza dei paesi dell'Eurozona con prestiti perpetui. Gradualmente, quindi, tutto il debito dei paesi europei verrebbe trasformato in prestiti dell'Eda e alla fine sui mercati rimarrebbero solo gli eurobond. Gli attacchi speculativi contro un paese diventerebbero quindi impossibili. I pagamenti annuali degli interessi, le rate, sarebbero variabili e legati al rispetto del Patto di stabilità (nella sua versione della regola d'oro aumentata), evitando così sia la mutualizzazione del debito sia l'incentivo per i paesi membri a comportarsi in modo irresponsabile.

Oltre all'obiettivo principale di sottrarre i paesi membri alla pressione dei mercati, pur mantenendoli responsabili delle proprie azioni,

³ Si veda Ragot - Pinois 2019.

la creazione dell'Eda avrebbe altri vantaggi. Ad esempio, potrebbe liberare la Bce dal compito di contrastare la frammentazione del mercato con gli acquisti di titoli (un problema che altre banche centrali non hanno) e le consentirebbe di concentrarsi sui suoi compiti di politica monetaria. Infine, permetterebbe finalmente la creazione di un'attività sicura europea, ponendo termine alla frammentazione dei mercati finanziari europei e offrendo un'alternativa agli investitori in fuga dal dollaro.

7. Un fondo per l'autonomia strategica europea.

L'Eda potrebbe assorbire il debito sovrano dei paesi europei in modo graduale, man mano che questo scade. Durante la transizione, per garantire tassi di interesse sostenibili, si potrebbe creare un fondo sul modello del Sure (il fondo creato nel 2020 per finanziare la cassa integrazione e altre spese relative al mercato del lavoro nella lotta contro la pandemia). Con la garanzia degli Stati membri, questo fondo si indebiterebbe a condizioni vantaggiose; i tassi di favore sarebbero poi incorporati nei prestiti concessi ai governi permettendo loro, in particolare a quelli più fragili, di finanziarsi a condizioni migliori di quelle che otterrebbero sui mercati. Come è avvenuto con il Next Generation Eu, un uso intelligente delle condizionalità potrebbe garantire il coordinamento delle politiche nazionali verso obiettivi comuni: i paesi potrebbero ricorrere ai prestiti del fondo solo per le spese che hanno deciso congiuntamente di escludere dal limite di deficit nel quadro della regola d'oro aumentata.

Oggi la sfida per l'Europa è quella di mobilitare una quantità ingente di risorse in un quadro che rimane fondamentalmente non federalista. La soluzione proposta è quella di costruire un sistema istituzionale che consenta ai paesi membri di attuare politiche industriali coordinate verso obiettivi comuni, evitando da un lato di incentivare comportamenti irresponsabili, dall'altro che la frammentazione dei mercati finanziari europei li esponga a pressioni indebite e limiti il loro margine di manovra. L'introduzione di una regola d'oro aumentata e la creazione di un'agenzia europea del debito, integrate a breve termine da un nuovo Sure, consentirebbero di raggiungere questi obiettivi e contribuirebbero a rimettere in carreggiata il vecchio continente.

Parte seconda.
Quale politica industriale in Europa?

III. L'approccio place-based nell'esperienza delle politiche industriali dell'Unione europea

di Guido Pellegrini e Marie Ciampi

1. Introduzione: la storia delle politiche industriali europee.

Il dibattito attuale sulla strategia di politica industriale europea si è riaperto alla luce delle crescenti tensioni internazionali e del rallentamento della crescita economica, messo in evidenza anche dal «Rapporto Draghi». L'individuazione di tali politiche richiede di ridefinire il ruolo dell'Europa in un contesto globale sempre più competitivo, nel quale la necessità di una maggiore coesione, anche economica, si confronta con volontà centrifughe sempre più intense.

Sin dall'origine, le politiche industriali europee sono state la somma di varie componenti: una componente nazionale con gli Stati membri protagonisti, tesa all'omogenizzazione degli interventi e all'aiuto di Stato in alcuni specifici settori in sofferenza; una sovranazionale, guidata dalla Commissione europea, volta alla crescita dell'integrazione dei mercati e alla fissazione di regole e sostegni comuni; e infine una a livello più locale, spesso regionale, con interventi di tipo *place-based*, spesso orientati alla riduzione delle disuguaglianze tra aree. Tali componenti hanno avuto nel tempo un peso diverso, ma sono state presenti spesso contemporaneamente nella governance delle politiche e hanno indirizzato, in modo alterno e non sempre coerente, la strategia industriale europea.

Nel secondo dopoguerra, in un'Europa attraversata da forti tensioni ideologiche e geopolitiche, le politiche economiche hanno assunto un carattere marcatamente centralizzato. L'urgenza era duplice: ricostruire un tessuto produttivo essenziale per la ripresa e impedire che nuove divisioni minacciassero la stabilità del continente. In que-

sto scenario, la centralizzazione non era soltanto una scelta tecnica, ma anche una strategia politica. Le prime politiche industriali europee furono pertanto di tipo verticale e settoriale, gestite attraverso istituzioni sovranazionali e strumenti normativi fortemente dirigisti. La Ceca (1951), focalizzata su carbone e acciaio, e la Pac (1962), rivolta all'agricoltura, rappresentano esempi emblematici di questo modello: riflettevano l'obiettivo di mettere in comune risorse produttive strategiche, promuovendo la cooperazione economica tra gli Stati membri e limitando i rischi di conflitto.

Tale impostazione ha lasciato un'eredità duratura: ancora oggi, in alcuni settori come pesca, agricoltura, concorrenza e commercio estero, l'Ue conserva competenze esclusive o concorrenti che le permettono di attuare politiche verticali con effetti differenziati tra territori.

Successivamente agli interventi rivolti ai settori in crisi (come cantieristica, tessile, acciaio), negli anni ottanta lo sforzo maggiore si è invece diretto principalmente alla liberalizzazione del mercato interno con la realizzazione del mercato unico, tramite anche l'armonizzazione delle regole per gli aiuti di Stato. La realizzazione dell'Unione europea (1992, con il Trattato di Maastricht) si è accompagnata alla necessità di sostenere le regioni più in difficoltà nei processi di integrazione, con il rafforzamento della politica di coesione che ha assunto un ruolo sempre più importante, anche nel bilancio europeo. La politica industriale, d'altro canto, era orientata prevalentemente verso obiettivi «orizzontali» (piccole e medie imprese, ricerca e sviluppo, digitalizzazione).

A partire dagli anni duemila, la crescente evidenza della presenza di divari territoriali tra regioni europee mette definitivamente in crisi l'idea che politiche *spatially blind* potessero generare convergenza. Il «Rapporto Barca» (2009) sancisce la svolta teorica verso un approccio *place-based* (cfr. *infra*, Ferrara, Fusacchia e Nisticò): le politiche pubbliche devono tener conto di risorse, capacità e vincoli specifici di ciascun territorio. Questo è vero soprattutto per la politica industriale, i cui interventi, specie nel campo dello sviluppo industriale e della ricerca, sono sempre più finanziati dai fondi strutturali, spesso con una governance multilivello tra Ue, Stati membri e regioni. È questo un periodo in cui vengono valorizzate le sinergie fra le politiche comunitarie, della coesione, dell'innovazione, e anche di quella industriale (Manzella - Panucci 2024).

2. *Politica industriale place-based: il caso della Smart Specialisation Strategy.*

Con la Strategia di Lisbona (2000), lanciata sotto la presidenza Prodi, l'innovazione, considerata il vero motore di competitività, viene posta al centro dello sviluppo europeo, con politiche indirizzate al rafforzamento della ricerca, delle Ict e del capitale umano, sollecitando insieme le necessarie riforme strutturali. Gli obiettivi di competitività sono pervasivi per tutte le politiche della Ue, anche per quella di coesione, che passa da una prevalenza di investimenti in infrastrutture a una crescita di interventi rivolti alla ricerca e sviluppo e al miglioramento della produttività, la cosiddetta «Lisbonizzazione» della politica di coesione (Filippetti - Spallone 2025). D'altronde, questa visione, tipicamente top-down e con obiettivi comuni per tutti gli Stati membri, poco si adattava alle diversità regionali, e poteva rinforzare le diseguaglianze piuttosto che colmarle.

Si sviluppò quindi l'idea che la promozione dell'innovazione dovesse essere territorialmente «sensibile», poiché le capacità e i bisogni variano da regione a regione, e sostenuta dalle politiche di coesione, che diventano quindi protagoniste delle politiche industriali. Negli anni di crisi, dal 2009, questi processi hanno accelerato. Con la programmazione 2014-2020, l'Ue introduce la *Smart Specialisation Strategy* (S3) come condizionalità *ex ante* per l'accesso ai fondi strutturali, segnando l'ingresso di una vera politica industriale differenziata su base regionale. La S3 rappresenta un approccio strategico all'innovazione basato sull'identificazione, da parte delle regioni, dei propri punti di forza economici e tecnologici, per concentrare gli investimenti pubblici in ambiti ad alto potenziale competitivo, con una focalizzazione su specifici settori con vantaggi comparati ed evitando erogazioni «a pioggia». Questo processo richiede il coinvolgimento attivo di imprese, università e attori pubblici locali, in un esercizio di scoperta collettiva noto come «*entrepreneurial discovery process*». Cambia anche la governance: non solo cooperazione multilivello fra Commissione, Stati membri e regioni, ma anche apertura al partenariato pubblico-privato e territoriale.

Alcuni esempi sono emblematici di come le politiche *place-based*, quali la S3, diventino componenti fondamentali delle politiche industriali europee. Nei Paesi Baschi, esempio consolidato di specializzazione nella manifattura avanzata e nei materiali compositi con investimenti significativi nei settori aerospaziale e dei macchinari di precisione, il successo registrato è in gran parte attribuibile alla presenza di

una rete di centri tecnologici locali come Tecnalia e Ik4. In Italia, l'Emilia-Romagna ha costruito un modello basato sull'integrazione tra agroindustria, meccatronica e biomedicale, sostenuto da poli universitari e laboratori pubblico-privati come il Tecnopolo di Mirandola e il Cluster Agrifood. In Polonia, la regione di Mazovia si è distinta per lo sviluppo dell'It, delle biotecnologie e dei servizi alle imprese. Nel Nord Europa, la contea svedese di Västerbotten ha promosso la specializzazione nelle tecnologie sanitarie e biomedicali, facendo leva sulla sinergia tra il sistema sanitario regionale e la Umeå University. L'Alentejo in Portogallo ha focalizzato la propria strategia su energia rinnovabile e agricoltura di precisione, integrando obiettivi ambientali e sviluppo rurale in un'area a bassa densità demografica. Si tratta di casi di politica *place-based*, che è anche politica di sviluppo tecnologico e industriale. D'altro canto, è questo il momento in cui la Commissione orienta la sua politica degli aiuti di Stato in direzione del sostegno a grandi progetti europei, i cosiddetti Ipcei (*Important Projects of Common European Interest*), dedicati a temi tecnologici di interesse comune, a partire dalla microelettronica e dalle batterie elettriche (Manzella - Panucci 2024).

3. *La risposta alle crisi: il contributo della politica di coesione.*

Negli anni recenti, una sequenza di shock (pandemia, guerra in Ucraina, crisi energetica, interruzioni nelle catene globali del valore, dazi annunciati) ha sollecitato l'Ue verso un ritorno strategico al coordinamento centrale delle politiche con l'implementazione di strumenti (Next Generation Eu, Chips Act, Critical Raw Material Act – Crma e i precedentemente segnalati Ipcei) che rispondono alla necessità di aumentare la resilienza produttiva europea, ridurre le dipendenze da paesi terzi per tecnologie e materie prime critiche e rilanciare la competitività in settori chiave attraverso investimenti strategici comuni.

Queste iniziative si iscrivono in un più ampio disegno di autonomia strategica aperta, che mira a garantire all'Ue la capacità di agire in modo indipendente in ambiti critici come l'energia, la salute, le tecnologie digitali e la difesa, pur restando integrata nei mercati globali. Tuttavia, il concetto stesso di autonomia strategica è oggetto di dibattito: secondo Aiginger e Rodrik (2020), essa deve essere perseguita attraverso un equilibrio tra resilienza interna e cooperazione esterna, evitando derive protezionistiche e frammentazioni tecnologiche.

Il «Rapporto Draghi» sostiene la necessità di una strategia industriale europea forte e coordinata per affrontare la stagnazione della produttività (per una sua lettura critica si veda *infra*, Amato). McCann (2025) osserva che «la capacità reattiva europea è stata sorprendente dopo una sequenza di shock asimmetrici», segnalando che, in settori come green tech, meccanica di precisione, aerospazio e mobilità elettrica, l'Ue mantiene posizioni di eccellenza. Tuttavia, questa scelta di ricentralizzare le politiche, nei fatti costruendo una nuova politica industriale europea con obiettivi di autonomia strategica e sviluppo tecnologico innovativo mal si concilia con politiche *place-based* volte allo sviluppo territoriale, che oltretutto devono cedere parte della propria dotazione finanziaria per il raggiungimento dei nuovi obiettivi. Il rischio che appare evidente è quello di una polarizzazione della crescita tra aree e settori, che può essere insostenibile dal punto di vista sociale e politico.

Come sottolineato da Mazzucato e Rodrik (2023), una strategia orientata all'autonomia deve includere criteri di direzionalità, inclusività e condivisione dei benefici, attraverso strumenti che evitino una nuova concentrazione delle capacità produttive e innovative solo in alcune regioni. In questo senso, l'autonomia strategica non è solo una questione di sicurezza economica, ma anche di equità territoriale e giustizia sociale.

I rischi di un nuovo paradigma polarizzante quale il «*bring manufacturing home*», come evidenzia anche McCann (2025), sono molteplici e vanno ben oltre la dimensione economica. In primo luogo, la concentrazione degli investimenti rischia di rafforzare soltanto le regioni già dotate di infrastrutture avanzate di ricerca e sviluppo, alimentando un circolo virtuoso esclusivo in cui la capacità di attrarre fondi pubblici si somma a vantaggi preesistenti in termini di capitale umano e reti tecnologiche consolidate. Questo effetto cumulativo potrebbe facilmente tradursi in un crescente divario tra regioni *core* e periferiche, riducendo l'efficacia allocativa delle politiche industriali. Inoltre, tale concentrazione può dar luogo a una nuova geografia della specializzazione e della concentrazione produttiva, con effetti lock-in su territori selezionati, riducendo la resilienza complessiva del sistema produttivo europeo in caso di shock locali o settoriali. Questo rischio è particolarmente rilevante quando si privilegiano settori tecnologicamente promettenti ma ancora instabili o suscettibili di rapidi cambiamenti. Infine, la polarizzazione regionale potrebbe intensificare le pressioni migratorie interne, spingendo lavoratori, soprattutto giovani qualificati, a spostarsi verso i poli dinamici a discapito delle aree mar-

ginalizzate. Ciò potrebbe alimentare un circolo vizioso di spopolamento, riduzione della base fiscale e indebolimento della domanda locale, con gravi implicazioni per la coesione sociale e territoriale.

Il tentativo di ridurre la dipendenza industriale da attori globali potrebbe essere sostituito da una nuova dipendenza estrattiva da materie prime critiche, soprattutto in relazione alla transizione green e digitale. Come mostrato dal recente regolamento europeo sulle materie prime critiche, le strategie per garantire l'approvvigionamento sicuro (ad esempio, attraverso estrazione, riciclo e diversificazione delle fonti) rischiano di avere impatti ambientali e geopolitici rilevanti, in particolare nelle regioni in cui queste risorse sono localizzate.

Questa tendenza è particolarmente pericolosa se non accompagnata da misure di riequilibrio territoriale. Secondo Frick e Rodríguez-Pose (2025), l'adozione di politiche tipo «*growth pole*» può condurre a dinamiche di lock-in e inefficienze cumulative, con ritorni decrescenti sugli investimenti in assenza di forti connessioni con il tessuto produttivo locale. La letteratura evidenzia, inoltre, come i territori meno sviluppati abbiano spesso minore capacità di intercettare fondi per R&S e minori competenze amministrative, rischiando così di restare esclusi dalle filiere emergenti. Anche il rapporto Ocse (2022) sottolinea che, in assenza di un monitoraggio trasparente e comparabile delle politiche industriali, la concentrazione degli investimenti può derivare da asimmetrie informative e disparità preesistenti più che da criteri strategici condivisi. Infine, la concentrazione settoriale comporta anche rischi sistemici: puntare tutto su poche tecnologie rischia di lasciare scoperti settori adiacenti e di aumentare la vulnerabilità complessiva dell'economia europea a fronte di shock tecnologici, ambientali o geopolitici.

In questo quadro, alla politica di coesione è richiesto di contribuire, con le sue risorse considerevoli, alla realizzazione dei nuovi obiettivi della Ue. Quindi, non solo vi è una divaricazione tra politiche industriali e politiche *place-based*, ma le risorse destinate a quest'ultime si riducono. La Commissione ha anche previsto una maggiore flessibilità nell'utilizzo dei fondi strutturali, allo scopo di orientare le risorse finanziarie a disposizione della coesione con meccanismi più agili verso i nuovi obiettivi.

Nel complesso, le crisi economiche, geopolitiche e la necessità di una maggiore sicurezza in Europa stanno orientando le politiche della coesione verso un approccio sempre più teso a migliorare la competitività dell'industria europea, anche a discapito di obiettivi di riduzione delle diseguaglianze regionali. In questo senso vanno lette le

differenti comunicazioni della Commissione, che allentano i vincoli di utilizzo dei fondi strutturali permettendo il sostegno alle grandi imprese, e quindi favorendo comparti quali la difesa o l'automotive. Sebbene questo rafforzi la visione «industrialista» della coesione, nel senso che tale politica viene indirizzata anche allo sviluppo dei settori manifatturieri, appare chiaro che non sia più la coesione a determinarne obiettivi e strategie, ma questa sia considerata per molti aspetti un serbatoio di risorse finanziarie dal quale attingere per superare questo momento di crisi. Le conseguenze in termini di diseguaglianze economiche tra territori e paesi non appaiono certo positive, specie in un momento in cui la coesione politica e sociale dell'Unione risulta sotto pressione, sia dal punto di vista economico che politico. Le notizie provenienti dalla definizione del nuovo bilancio europeo non sono da questo punto di vista confortanti, e mostrerebbero una riduzione ulteriore delle risorse a favore della coesione.

4. *Un nuovo modello di politiche industriali europee coerenti con la coesione regionale.*

A differenza di quanto accaduto precedentemente nella storia dell'Ue, le politiche *place-based* sembrano quindi risultare ora solo accessorie rispetto alla nuova politica industriale europea. I rischi di un acuirsi dei divari socio-economici tra Stati e soprattutto tra regioni di uno stesso paese sono stati già sperimentati e documentati. Ad esempio, in molti dei suoi lavori, Andrés Rodríguez-Pose segnala come declino economico, diseguaglianza e sfiducia nelle istituzioni siano collegati a un andamento economico negativo delle regioni «*left behind*». Queste aree, che si trovano in difficoltà a causa delle varie crisi, oppure che si percepiscono escluse dai benefici economici dello sviluppo, anche di quello dovuto all'integrazione europea, mostrano un calo di partecipazione politica o, al contrario, una radicalizzazione del voto verso opzioni populiste o antisistema. I risultati di molti studi mostrano una forte correlazione tra degrado economico, aumento della diseguaglianza e crescita dei fenomeni populisti.

Per contrastare tale fenomeno, e quindi evitare una nuova stagione di polarizzazione territoriale, appare necessario un nuovo modello di politiche industriali, che riesca a realizzare missioni industriali comuni europee con politiche di sviluppo *place-based* coerenti con esse, ad esempio rafforzando l'esperienza della S3.

Questa indicazione non è né irrealistica né sganciata dal dibattito corrente. Una crescente letteratura sottolinea l'importanza di associare politiche industriali ambiziose a strumenti di condizionalità, monitoraggio e adattamento locale. In particolare, Rodrik, Juhász e Lane (2023) propongono un approccio alla politica industriale che includa «*conditionalities*», ossia vincoli comportamentali e obiettivi misurabili collegati al sostegno pubblico, da attuare attraverso una logica iterativa di collaborazione tra pubblico e privato. Secondo gli autori, l'efficacia delle politiche industriali dipende non solo dagli strumenti, ma anche dalla governance e dalla capacità di apprendimento continuo, evitando distorsioni e cattura da parte di interessi particolari.

Questo significa che nelle scelte strategiche industriali che dovranno essere fatte siano considerate importanti, se non vincolanti, considerazioni relative alla riduzione delle diseguaglianze territoriali. La necessità di valorizzare le industrie europee deve quindi tenere conto anche della localizzazione di queste industrie e di quali siano le risorse dei territori da valorizzare. In questo scenario, la *Smart Specialisation* potrebbe evolvere da semplice esercizio di pianificazione regionale a strumento attivo di co-produzione e adattamento delle strategie industriali europee. Solo una governance multilivello efficace, fondata su partenariati funzionali e su misure capaci di compensare le diseguaglianze strutturali tra territori, può evitare che le politiche industriali rafforzino i divari esistenti.

Tre sono, in particolare, gli elementi chiave che possono rendere questo nuovo modello realmente integrato e territorialmente inclusivo: il vincolo di coerenza territoriale, i meccanismi di compensazione dinamica e il rafforzamento delle partnership interregionali con investimenti strutturali in *capacity building*.

In primo luogo, il vincolo di coerenza territoriale implica che l'accesso ai principali strumenti strategici dell'Unione – come i grandi progetti europei (Ipeci), Horizon Europe, Step (Strategic Technologies for Europe Platform) o il Chips Act – sia subordinato alla presentazione di piani territoriali integrati, basati su evidenze contestuali e coerenti con le missioni europee. Questa condizionalità territoriale rafforzerebbe l'*accountability* degli investimenti industriali, promuovendo un allineamento tra obiettivi strategici e capacità locali di attuazione, secondo una logica di «*embedded autonomy*». È in questa direzione che anche la *Smart Specialisation* può evolvere, diventando uno strumento di accesso selettivo e qualificato ai fondi. In secondo luogo, è fondamentale introdurre meccanismi di compensazione territoriale, per evitare che le traiettorie industriali comuni si traducano

in nuove forme di polarizzazione tra regioni. Ciò implica la predisposizione di strumenti di allocazione e redistribuzione delle risorse *ex post*, legati a valutazioni degli impatti osservati, che riconoscano e riequilibrino le asimmetrie prodotte anche involontariamente dalle missioni europee. L'idea è quella di applicare una logica simile alla «*just transition*», estendendola al piano industriale e non solo a quello climatico. Questa compensazione dovrebbe tener conto del contributo che i territori meno favoriti forniscono, ad esempio attraverso lavoro specializzato o non specializzato, risorse materiali, risparmio, pur restando esclusi dai ritorni diretti degli investimenti strategici. Infine, il successo di una politica industriale realmente europea e inclusiva dipende anche dalla capacità di costruire partnership interregionali lungo le catene del valore strategiche, promuovendo la collaborazione tra regioni con diversi livelli di sviluppo e specializzazione. Tale cooperazione deve essere accompagnata da un investimento strutturale in *capacity building*, in particolare nei territori meno dotati di risorse amministrative e tecniche. Come sottolineato da Rodrik, Juhász e Lane (2023) e da Mazzucato e Rodrik (2023), il disegno efficace delle politiche industriali richiede una governance iterativa, fondata sulla co-produzione pubblico-privato e su una struttura amministrativa in grado di apprendere e adattarsi. In quest'ottica, l'assistenza tecnica coordinata a livello europeo – sul modello delle azioni pilota del Joint Research Centre per le S3 – dovrebbe diventare parte integrante della strategia industriale, garantendo che la partecipazione ai programmi europei sia determinata dalla qualità della progettazione, e non dal grado di sviluppo amministrativo di partenza.

Questo modello per molti versi innovativo richiede, di base, anche un salto nel sistema formativo, specie nelle aree più disagiate, in modo da permettere che tali territori possano incorporare alcuni dei benefici che questa azione può generare. Questo deve avvenire a livello elementare fino all'istruzione superiore, portando alla formazione di scuole di eccellenza in cui i giovani europei possano formarsi, rafforzare le proprie capacità innovative e anche la propria coscienza identitaria europea. È questo un investimento di lungo periodo che appare indispensabile per una crescita collettiva, economica ma anche sociale, dell'Europa.

Per rendere più concreto l'approccio proposto, vogliamo segnalare alcuni casi di politiche *place-based* che per molti versi riflettono quanto abbiamo precedentemente delineato. Nello specifico, una politica industriale che consente un approccio integrato tra strategia industriale e coesione territoriale è rappresentata dallo strumento delle

Zone economiche speciali (Zes). Le Zes, già ampiamente adottate in diversi contesti europei e internazionali, si configurano come strumenti particolarmente flessibili, capaci di bilanciare le esigenze di una governance industriale comune con l'adattamento ai contesti locali. La loro natura consente da un lato di seguire le linee guida generali delineate a livello europeo in termini di obiettivi strategici, settori prioritari e strumenti di incentivazione, dall'altro permette una declinazione territoriale delle misure, tarata sulle specificità economiche, istituzionali e infrastrutturali delle aree coinvolte.

In questa prospettiva, le Zes possono rappresentare un ponte istituzionale tra la politica industriale comunitaria e l'approccio *place-based* promosso dalla politica di coesione, offrendo un quadro operativo in cui sperimentare forme di «*industrial policy with conditionalities*» (Rodrik, Juhász, Lane 2023), di co-progettazione multilivello e di cooperazione tra regioni. La loro attivazione può contribuire a rafforzare capacità amministrative locali, attrarre investimenti strategici in aree in ritardo di sviluppo e promuovere transizioni economiche coerenti con gli obiettivi europei in materia di resilienza, decarbonizzazione e innovazione.

Un esempio concreto del potenziale di questo strumento è deducibile dall'esperienza polacca. A partire dagli anni novanta, la Polonia ha istituito quattordici Zes, che hanno attratto investimenti privati e generato decine di migliaia di posti di lavoro in aree precedentemente svantaggiate. In particolare, la Katowice Special Economic Zone si è affermata come una delle Zes più performanti d'Europa, grazie a un mix di incentivi fiscali, semplificazioni regolatorie e politiche attive di sviluppo industriale orientate all'innovazione e alla sostenibilità. Il successo di questo modello risiede nella sua capacità di integrare obiettivi industriali nazionali e orientamenti europei con esigenze e risorse specifiche del territorio, promuovendo partenariati pubblico-privati e rafforzando le capacità locali.

Ovviamente non sono mancate difficoltà, ad esempio relative alla gestione multilivello e ai collegamenti tra la parte infrastrutturale e lo sviluppo delle industrie connesse. D'altronde, l'esperienza polacca, una delle molte in Europa, mostra come le Zes possano essere non solo strumenti di attrazione di investimenti, ma vere e proprie piattaforme di sperimentazione di una politica industriale multilivello e adattiva, in grado di sostenere la transizione economica delle regioni in ritardo e al contempo contribuire alla resilienza complessiva dell'economia europea. Le Zes hanno assunto un ruolo centrale anche nel dibattito di policy italiano. Inizialmente, erano state istituite otto

Zes, localizzate prevalentemente in prossimità delle aree portuali, con l'obiettivo di favorire la creazione di poli economici in cui le infrastrutture portuali potessero rappresentare un vantaggio comparato. Più recentemente, tuttavia, si è optato per un approccio estensivo, trasformando l'intero Mezzogiorno in un'unica Zes, con la prospettiva di includere anche alcune regioni del Centro. Questa scelta ha certamente introdotto benefici in termini di semplificazione amministrativa e accesso generalizzato agli incentivi, ma al tempo stesso ha snaturato la logica originaria dello strumento, che nel nostro quadro analitico avevamo categorizzato come una vera e propria *industrial policy with conditionalities*. L'ampliamento a un'area così vasta (caso unico nel panorama internazionale delle Zes) rischia infatti di neutralizzare l'attenzione alle specificità locali e di ridurre il potenziale di agglomerazione territoriale. In questa prospettiva, la misura può rappresentare soltanto un primo passo, da integrare in un più ampio piano di sviluppo industriale *place-based*, capace di valorizzare le specificità dei singoli contesti.

In conclusione, in Europa l'approccio *place-based* è stato sempre conciliato, temperato e parzialmente integrato con la politica industriale. Questo è stato fondamentale per stimolare la crescita, diminuire e compensare le disuguaglianze, e anche per rafforzare la resilienza delle regioni europee in periodi complessi. Le politiche europee non possono avere come unico scopo quello di rafforzare la competitività delle imprese e dei territori: l'esperienza degli ultimi anni ha mostrato come tali politiche devono essere sufficientemente flessibili per temperare gli obiettivi di crescita e riduzione delle disuguaglianze territoriali di lungo termine e permettere insieme l'adattamento a circostanze impreviste. Questi obiettivi si raggiungono non diminuendo le risorse della politica di coesione a vantaggio di altri interventi, né mettendola a servizio delle politiche industriali, ma rendendola maggiormente integrata rispetto alle scelte di rafforzamento della produttività e di crescita dell'Unione europea, e quindi tenendo conto di dove le industrie europee sono localizzate e di quali siano le risorse dei territori da valorizzare. Il rischio altrimenti è una Ue più diseguale, con maggiore risentimento interno e difficile da governare.

IV. Competitività a ogni costo? Una lettura critica del Rapporto Draghi tra economia, welfare e democrazia

di Giorgia Amato

1. *Introduzione.*

Nel 2023, la Commissione europea ha incaricato Mario Draghi di redigere un rapporto per delineare una nuova strategia di competitività dell'Unione europea. Il risultato è un documento ambizioso, dal titolo *The Future of European Competitiveness*, divenuto noto come «Rapporto Draghi», che mira a trasformare e indirizzare la politica economica europea per far fronte alle transizioni tecnologiche, climatiche e al nuovo contesto globale. Il rapporto si articola in due parti: la prima espone la strategia di competitività nel suo complesso, mentre la seconda è dedicata alle politiche settoriali dell'Unione, con l'individuazione di obiettivi e iniziative da adottare.

Il rapporto ha suscitato diverse critiche che ne hanno constatato l'assenza di una discussione pubblica trasparente nella sua preparazione e i suoi potenziali effetti regressivi in termini di giustizia sociale e democrazia economica (Forum Diseguaglianze e Diversità 2024; Artoni 2024). Il presente contributo, sulla scia di quanto analizzato dal ForumDD, mira ad analizzare criticamente le fondamenta teoriche, gli obiettivi, i mezzi e le implicazioni del rapporto. La tesi centrale è che esso, pur contenendo spunti importanti, rischia di aggravare le diseguaglianze sociali ed economiche, accentuando la concentrazione del potere economico e marginalizzando le istanze democratiche.

Questo contributo è organizzato in sette paragrafi. I primi sei muovono fedelmente dalla struttura stessa del «Rapporto Draghi», ne riprendono perfino il titolo. Il settimo approfondisce la mancanza di una visione territoriale dell'Unione, percepita lungo tutto il rapporto come un *unicum* senza alcun riferimento o preoccupazione alle diver-

se velocità dei paesi membri dell'Unione. Infine, si propongono delle conclusioni.

*2. Il punto di partenza:
un nuovo paesaggio per l'Europa.*

Il rapporto individua nel ritardo strutturale dell'Europa rispetto agli Stati Uniti la causa principale della perdita di competitività. Negli ultimi vent'anni, infatti, l'Ue ha registrato un forte rallentamento della produttività, con ricadute sulle famiglie europee che hanno visto crescere molto poco il loro reale reddito disponibile. Secondo il rapporto, inoltre, tre condizioni recenti hanno aggravato e reso ancor più marcato il rallentamento ormai decennale della produttività europea: l'espansione rapida del commercio mondiale, per cui le aziende europee devono far fronte a una maggiore concorrenza con l'estero e un ridotto accesso ai mercati esteri, la perdita improvvisa della Russia come principale fornitore di energia per l'Unione e il cambiamento sempre più repentino dell'ombrello di sicurezza fornito dagli Stati Uniti all'Europa.

Analizzate le cause, la ricetta proposta da Draghi per aumentare la competitività europea si basa su tre ingredienti principali: colmare il divario di innovazione nei confronti dei principali competitors, Stati Uniti e Cina; ridurre i prezzi dell'energia, favorendo il processo di decarbonizzazione e la transizione a una economia circolare; rafforzare gli investimenti nella difesa, aumentando così la sicurezza dell'Unione europea e diminuendo contestualmente le dipendenze verso gli Stati Uniti.

Tuttavia, proprio il confronto sistematico con gli Stati Uniti può risultare fuorviante: se da un lato l'economia americana mostra tassi di crescita più alti, dall'altro è affetta da forti diseguaglianze, precarietà, assenza di welfare universale e crescente instabilità politica. Inoltre, il gap tra Ue e Usa, misurato in termini di Pil pro-capite a parità di potere d'acquisto, è rimasto relativamente stabile tra il 2002 e il 2023, contraddicendo l'idea di un crollo strutturale europeo.

Draghi, inoltre, raccomanda e si riferisce più volte alla necessità da parte dell'Unione di preservare i valori di equità e inclusione sociale che la caratterizzano. Ma al contempo attribuisce la scarsa capacità innovativa, la mancanza di una leadership tecnologica e il divario in termini di Pil pro-capite a una serie di fattori: la frammentazione del mercato interno, la scarsa propensione all'innovazione del settore

privato, una regolamentazione eccessivamente rigida, e la tutela della concorrenza che impedirebbe la nascita di «campioni europei». Tuttavia, molti di questi aspetti sono tratti distintivi positivi del modello europeo, che per giunta hanno contribuito a mantenere l'equità e l'inclusione sociale che l'Unione deve preservare. Infatti, la regolazione della concorrenza ha permesso di contenere il potere monopolistico; la ricerca pubblica è ancora uno dei pilastri della produzione scientifica mondiale; le norme ambientali e sulla privacy (come il General Data Protection Regulation – Gdpr) rappresentano standard avanzati di tutela dei diritti.

Sebbene il «Rapporto Draghi» riconosca l'inclusione sociale come valore fondante e tratto distintivo dell'Unione, essa viene in realtà trattata come un vincolo da gestire piuttosto che come un obiettivo da perseguire in autonomia. La promozione del welfare assume così una valenza strumentale, configurandosi come mezzo per ridurre le resistenze alle riforme economiche. La necessità di preservare l'inclusione sociale e i valori di equità viene affrontata nella sezione dedicata all'aumento della produttività, dove si afferma che il nuovo corso dell'Europa debba garantire che produttività e inclusione procedano di pari passo. In questa prospettiva, la tutela del modello sociale europeo risulta subordinata alla crescita della produttività: se quest'ultima rallenta, diventa impossibile finanziare il welfare e inevitabilmente aumentano le disuguaglianze; che non sono solo un effetto collaterale della crescita, ma un ostacolo alla crescita stessa. Come mostra la letteratura economica recente (Rodrik - Stantcheva 2021), elevati livelli di disuguaglianza compromettono la coesione sociale, la fiducia nelle istituzioni e la capacità dello Stato di investire nel lungo termine.

3. *Colmare il divario di innovazione.*

Uno dei pilastri del «Rapporto Draghi» è l'accelerazione dell'innovazione attraverso la riforma del programma quadro per la ricerca e l'innovazione dell'Unione, proponendo un incremento della spesa pubblica e privata, con un maggiore coordinamento tra gli Stati membri. Il piano analizza il divario tra l'Ue e gli Stati Uniti, evidenziando come la spesa pubblica in Europa risulti inefficiente e attribuendo, sul versante della spesa privata, tale divario alla minore dimensione delle imprese europee, alla frammentazione del mercato unico e alla presenza di ostacoli normativi e giurisdizionali. Draghi propone di riformare il sistema della ricerca attraverso una maggiore commercializzazione

dei risultati accademici e la creazione di partenariati pubblico-privato. Tuttavia, questa proposta di riforma pone dei seri interrogativi. Il modello di ricerca europeo, infatti, si basa su una tradizione di scienza aperta, fondata sull'accesso collettivo alla conoscenza. La trasformazione della conoscenza in merce minaccia non solo l'equità, ma anche la qualità dell'innovazione stessa. Inoltre, il rapporto trascura la necessità di infrastrutture digitali pubbliche e indipendenti dagli oligopoli tecnologici extraeuropei. La proposta di un *Eu Cloud and Ai Development Act* non viene approfondita in termini di controllo democratico, accessibilità e finalità pubbliche. Questo lascia aperto il rischio di una nuova dipendenza tecnologica, non più dagli Usa o dalla Cina, ma da mega-corporazioni private radicate in Europa.

A proposito degli ostacoli normativi, il rapporto propone una riforma della regolamentazione del digitale, considerata un ostacolo alla competitività. In particolare, si fa riferimento alla necessità di bilanciare le garanzie dei cittadini con la libertà di innovazione per le imprese, posizione assolutamente trumpiana e anti-Eu. Tuttavia, gli Usa stanno guardando con interesse al modello regolatorio europeo come fonte di ispirazione. L'approccio europeo al digitale, basato sulla protezione dei dati e dei diritti fondamentali, è un elemento distintivo e competitivo. Piuttosto che allentare questa regolamentazione, sarebbe auspicabile rafforzarla in chiave proattiva: favorendo l'uso dei big data per finalità pubbliche (sanità, ambiente, welfare), promuovendo la trasparenza degli algoritmi e incentivando piattaforme digitali cooperative e decentralizzate. Il rischio di uno sviluppo tecnologico guidato esclusivamente dal mercato è quello di un'accumulazione di potere nelle mani di pochi attori privati. Questo compromette l'accesso equo alle tecnologie, la libertà dei cittadini e la sostenibilità democratica dell'ecosistema digitale.

4. Un piano comune per la decarbonizzazione e la competitività.

Il terzo capitolo del «Rapporto Draghi» approfondisce la necessità dell'Europa di coniugare il percorso verso la decarbonizzazione, pur mantenendo una posizione competitiva del settore industriale attraverso l'attuazione di una strategia comune a tutti i paesi membri. Propone l'attuazione di strategie miste, che variano dall'importazione delle tecnologie necessarie nei settori laddove l'Europa ha un forte svantaggio in termini di costi, passando al garantirsi un livello mini-

mo di sovranità tecnologica nei settori di interesse strategico, fino ad arrivare all'applicazione di misure protezionistiche in quelli nascenti per i quali l'Ue individua un vantaggio innovativo elevato e un forte potenziale di crescita.

Il rapporto, inoltre, individua la necessità di ridurre i costi dell'energia, rafforzando gli acquisti congiunti e diversificando i partenariati in modo tale da aumentare la resilienza rispetto a shock esterni; istituendo un regolamento commerciale comune e abbassando la tassazione energetica. Anche il processo di decarbonizzazione deve essere accelerato attraverso un approccio tecnologicamente neutrale sostenuto da massicci finanziamenti pubblici e privati. Si rinviene nel «Rapporto Draghi» la totale mancanza della coniugazione delle politiche climatiche con un vero e proprio piano industriale. Seppure gli obiettivi siano assolutamente prioritari, l'approccio proposto si configura come una visione tecnocratica della transizione ecologica, focalizzata su efficienza e costi, ma assolutamente disattenta agli impatti sociali e territoriali. Sembra mancare del tutto lo sviluppo di una transizione «giusta»: che investa nella mobilità collettiva, sostenendo la riconversione partecipata dei territori e rafforzando la resilienza climatica. Si tratterebbe quindi di applicare una politica industriale ambientale, proprio come propone il rapporto, capace di valorizzare i territori, creare lavoro di qualità e contribuire alla coesione sociale.

5. Aumentare la sicurezza e ridurre le dipendenze.

Centrale nell'analisi proposta da Draghi è il tema della dipendenza dell'Europa dall'esterno, che si articola e viene reso evidente in tutte le aree tematiche del rapporto, dalle dipendenze verso le materie prime alle tecnologie avanzate. L'investimento in sicurezza significa sostanzialmente aumento della spesa per la difesa e miglioramento della capacità industriale di difesa. Si tratta di un tratto fortemente controverso: la centralità attribuita alla spesa per la difesa viene utilizzata sia per rafforzare la sicurezza europea rispetto a minacce geopolitiche e a un mutante assetto di forza globale sia come volano per la ricerca e l'innovazione. Vengono sovrapposti dunque sicurezza e riarmo. È particolarmente significativo che, proprio (e solo) in questo capitolo, emerga per la prima volta la necessità per l'Europa di rafforzare la cooperazione con paesi non Ue. Viene dunque menzionato il Global Gateway, una piattaforma infrastrutturale di investimenti strategici dell'Europa verso Africa, America Latina e Asia. In particolare, il

rapporto propone un potenziamento del Global Gateway funzionale solo alle esigenze strategiche dell'Unione. Nulla di male, certamente: appare infatti ovvio che al centro delle strategie europee ci debba essere l'obiettivo del potenziamento e rafforzamento dei paesi membri. Tuttavia, sembra chiaro che manchi una visione della cooperazione come spazio di co-creazione strategica costruita «insieme» agli altri paesi coinvolti nel dialogo politico. Manca l'idea di una governance inclusiva, di partecipazione locale e investimenti legati a risultati sociali, ambientali e industriali, attraverso una riformulazione del multilateralismo che dia voce effettiva ai paesi del Sud globale; manca il ripensamento degli obiettivi di sviluppo che si allontanino dalla logica del Pil e considerino altri indicatori multidimensionali del benessere (crescita, sì, ma a quali costi?), come favorire l'approccio di apprendimento reciproco tra paesi, abbandonando modelli di tipo top-down, e riformare l'architettura finanziaria globale.

6. *Il finanziamento degli investimenti.*

Il «Rapporto Draghi» stima che il fabbisogno finanziario per raggiungere gli obiettivi proposti si aggira intorno ai 750-800 miliardi di investimenti aggiuntivi annui, pari al 4,4-4,7% del Pil dell'Ue nel 2023. Si tratta di invertire radicalmente il trend pluridecennale di declino degli investimenti dei paesi Eu, passando dall'attuale 22% al 27% del Pil. Draghi individua, dunque, nella sfida a sbloccare gli investimenti pubblici e privati, anche mediante incentivi fiscali, la chiave per il successo del piano. Esistono però dei limiti di tipo economico e fiscale: anzitutto l'Ue è vincolata a un bilancio pluriennale limitato; l'Europa è caratterizzata da una forte disomogeneità fiscale (dunque, senza l'attuazione di una riforma fiscale comune o l'applicazione di una base imponibile comune gli Stati membri hanno capacità diseguali di mobilitare investimenti); e, infine, si registra l'assenza di una governance fiscale adeguata che favorisca una strategia di investimento massiccia e continuativa.

Guardando invece al processo democratico, il piano manca di chiarire il soggetto responsabile dell'allocazione dei fondi e della relativa regolamentazione, con il rischio di marginalizzare gli Stati membri più deboli e che grandi gruppi industriali diventino i protagonisti principali.

Infine, propone di aumentare il debito comune europeo, sulla base del modello Next Generation Eu, che prevede che la Commissione

assuma, a nome dell'Unione, prestiti sui mercati finanziari per fornire poi dei prestiti ai singoli Stati membri tramite i Pnrr. Tuttavia, non risulta esserci stata una discussione sulla redistribuzione delle risorse tra paesi e territori, né su una fiscalità comune realmente progressiva.

7. Rafforzare la governance.

In tema di governance, il «Rapporto Draghi» individua come necessaria la modifica dei trattati. In particolare, si richiede il riorientamento del lavoro dell'Unione, l'accelerazione dell'azione e dell'integrazione in Ue e la semplificazione delle norme.

Per questo il rapporto propone di istituire il «*Competitiveness Coordination Framework*», un «quadro» con capacità di indirizzo pluriennale sulle politiche economiche dell'Ue (a eccezione della sorveglianza della politica di bilancio). Il quadro dovrebbe lavorare su «piani di azione» per ciascuna area strategica Ue, con obiettivi specifici e chiari finanziamenti, snellire la burocrazia e riconoscere alla Commissione un mandato per le azioni orizzontali e le competenze esclusive dell'Unione. Questo strumento, tuttavia, sfugge a qualsiasi controllo parlamentare. Il Parlamento europeo, organo di rappresentanza dei cittadini, infatti, è totalmente marginalizzato nel disegno decisionale. Il rischio è che l'integrazione economica venga ulteriormente sottratta al dibattito democratico, rafforzando la logica dell'esecutivo tecnocratico. La democrazia, invece, è una condizione di efficacia delle politiche. Le riforme strutturali, per funzionare, devono essere discusse, condivise e partecipate. Le transizioni richiedono fiducia, coinvolgimento e consenso. Una governance efficace è quella che integra competenze e rappresentanza, scienza e politica, tecnica e partecipazione.

Questi tratti sono confermati da come il rapporto è entrato nel dibattito istituzionale europeo. A molte delle proposte, infatti, viene fatto esplicito riferimento nelle lettere di missione consegnate ai commissari da Ursula von der Leyen. Questo conferma che il documento non è un semplice rapporto tecnico, bensì un orientamento strategico che guida la prossima fase politica dell'Ue. Che il rapporto, con la sua spinta verso la sicurezza a ogni costo e l'indipendenza militare dagli Stati Uniti, abbia contribuito all'erosione della governance Eu, si è poi reso evidente anche con la recente vicenda sulla sovvenzione del programma «RearmEu», in cui la presidente dell'Eurocamera Roberta Metsola ha chiesto che venga garantito a entrambi i colegislatori di

partecipare alla definizione delle misure che l'Eu intende adottare, di fatto protestando contro la decisione univoca della Commissione.

Questo processo, sostanzialmente tecnocratico, solleva interrogativi profondi sulla legittimità democratica della governance europea. La sua stesura ha coinvolto accademici, funzionari e rappresentanti di grandi imprese, ma ha escluso sindacati, organizzazioni della società civile e rappresentanze del Parlamento europeo. Il carattere poco trasparente del processo e la scarsa inclusività durante la fase di consultazione rappresentano uno degli elementi maggiormente critici.

8. La mancanza di un approccio territoriale.

Tra gli elementi problematici del rapporto si rintraccia l'assenza di una visione territoriale coerente con gli strumenti già esistenti della politica di coesione europea, come i fondi strutturali di investimento europei che, finanziando progetti mirati alla riduzione delle disparità regionali e al sostegno dello sviluppo locale, possono intervenire a livello subnazionale, rafforzando la coesione economica, sociale e territoriale. Gli strumenti volti a favorire la coesione europea sono strutturati per essere operativi sulla base di una programmazione pluriennale, con una concertazione multilivello che implica il coinvolgimento di partenariati regionali e locali. Sono, inoltre, pensati per valorizzare il potenziale dei territori stessi favorendo l'innovazione adattata ai contesti. Al contrario, il «Rapporto Draghi» adotta un approccio fortemente centralizzato e top-down, che enfatizza la competitività europea nel suo complesso, senza soffermarsi su come questa competitività si costruisca e si rafforzi nei territori. Il rapporto non menziona indicatori territoriali e non prevede strumenti di rafforzamento per le regioni in affanno. Non sono definite priorità geografiche: viene piuttosto menzionata la necessità di un maggiore coordinamento tra Stati membri per evitare duplicazioni e standard non omogenei, ma non chiarisce come fare in modo che gli Stati possano effettivamente viaggiare coordinati. La mancanza di una visione territoriale che consideri anche la diversità dei paesi appartenenti all'Unione rischia di innescare dinamiche di concentrazione degli investimenti e polarizzazione dello sviluppo, in aperta contraddizione con gli obiettivi delle politiche di coesione.

Manca inoltre una connessione con le Strategie di specializzazione intelligente (S3) che dal 2014 sono uno strumento strategico dell'Ue per gli investimenti pubblici in ricerca, innovazione e sviluppo eco-

nomico a livello regionale, esattamente le tre aree strategiche individuate dal «Rapporto Draghi» (cfr. *supra*, Pellegrini e Ciampi). Le S3 si fondano su un processo partecipativo e contestualizzato, che valorizza l'*entrepreneurial discovery process* locale, individuando i punti di forza di ciascuna regione e concentrandosi su settori specifici al fine di ottenere la specializzazione produttiva. Il rapporto, invece, propone un'agenda di ricerca e innovazione guidata da attori sovranazionali e da grandi imprese, ignorando le traiettorie di sviluppo già in atto a livello regionale.

Mentre gli strumenti esistenti promuovono un approccio *place-based*, volto a costruire competitività bottom-up prendendo forza dalle specificità territoriali, il rapporto adotta una ricetta unica che «non» si adatta a tutti, disconnettendo di fatto la visione strategica europea alle sue radici territoriali.

9. Conclusioni.

The Future of European Competitiveness propone tre obiettivi fondamentali per il miglioramento della competitività europea: la crescita economica, la sicurezza strategica e l'inclusione sociale.

Tuttavia, questi obiettivi non sono considerati alla pari: la crescita economica e la sicurezza sono i veri obiettivi da raggiungere, l'inclusione sociale, e quindi il welfare sono, nella migliore delle ipotesi, una condizione funzionale alla competitività.

Per raggiungere la condizione di competitività auspicata il rapporto prevede investimenti pubblici e privati su settori strategici: energia, transizione digitale, difesa e innovazione. Più volte è menzionata la necessità di un allentamento o snellimento delle norme e regolamenti vigenti.

Questo impianto pone diverse criticità. La crescita economica è intesa come obiettivo quantitativo, priva di una riflessione sulla sua qualità, sostenibilità e redistribuzione. Si ripropone una logica economicista e riduzionista, dove l'incremento del Pil è visto come misura sufficiente del benessere.

La sicurezza viene connessa esclusivamente alla dimensione militare e di difesa, associandola per giunta al piano industriale. Sono trascurate le forme essenziali di sicurezza: climatica, sociale, digitale.

L'inclusione sociale è ridotta a strumento per evitare tensioni sociali, e non come fine intrinseco delle politiche pubbliche. Il welfare

viene presentato come un «ammortizzatore» e non come infrastruttura della coesione.

La critica al «Rapporto Draghi» non si tramuta nella rinuncia a una visione ambiziosa di Europa. Il rilancio di un'Europa autonoma passa per un progetto europeo basato sui valori fondanti dell'Unione: solidarietà, giustizia, democrazia e sostenibilità. La sfida è quella di investire in beni comuni che afferiscano alle tre aree strategiche individuate correttamente dal rapporto stesso. L'obiettivo per l'Europa oggi, nel nuovo contesto globale fortemente instabile in cui gli Stati Uniti sembrano defilarsi da ogni tipo di mantenimento e tutela dei diritti fondamentali, in cui guerre e violenza sono le uniche azioni «diplomatiche» attuate, dovrebbe essere quello di promuovere un modello economico orientato al benessere delle cittadine e dei cittadini. Significa dunque per l'Europa impegnarsi nella democratizzazione dell'economia, nel rafforzamento della partecipazione e nel rinnovamento delle istituzioni.

Il rapporto è importante nel dibattito sulle politiche economiche europee. Tuttavia, la sua impostazione rischia di accentuare le disuguaglianze, concentrare il potere economico, indebolire la democrazia. Un'Europa forte dovrebbe sviluppare il proprio modello, valorizzando i suoi punti di forza: la coesione sociale, la scienza pubblica, l'uguaglianza, la pace. Ancor più oggi sotto le intimidazioni statunitensi.

v. La dimensione spaziale della competitività europea: territori e politiche

di Luca Bianchi e Serenella Caravella

1. *Introduzione.*

Negli ultimi anni, la politica industriale è tornata al centro dell'agenda europea con un ruolo rinnovato e maggiormente proattivo. A fronte delle grandi transizioni e delle crescenti tensioni geopolitiche, l'Unione europea ha avviato un tentativo di rilancio delle politiche industriali in chiave più strategica e selettiva, superando l'approccio orizzontale dei precedenti interventi.

Dalla documentazione prodotta dal Consiglio dell'Unione europea nell'ultimo decennio emerge chiaramente questo importante cambio di passo. Le prime caratterizzazioni utilizzate per qualificare la nuova politica industriale, a testimoniare un approccio profondamente rinnovato, sono «*holistic*» (Consiglio dell'Unione europea 2017) e «*comprehensive*» (Consiglio dell'Unione europea 2019), due aggettivi che evocano un'impostazione maggiormente integrata e sistemica, che vede l'industria come parte di un sistema più ampio e interconnesso, esposto a una pluralità di fattori che ne influenzano sviluppo e competitività: formazione, internazionalizzazione, sostenibilità, infrastrutture, istituzioni ecc. Questo approccio può includere, se necessario, iniziative settoriali destinate ai comparti ad alto potenziale di crescita e a quelli maggiormente esposti alle sfide globali della digitalizzazione e della decarbonizzazione. Queste azioni sono articolate su obiettivi di lungo e medio termine fissati al 2030 e oltre, e corredate da indicatori quantificabili in grado di monitorare l'impatto delle policy. Più volte, è utilizzato anche il termine «*ambitious*» (Consiglio dell'Unione europea 2022) con il quale il Consiglio, nel pieno della crisi pandemica, richiama la centralità della politica industriale nel sostenere la ripresa economica e l'autonomia strategica dell'Unione.

Un concetto, quello di autonomia strategica, emerso con forza nel dibattito politico europeo a partire dalla Comunicazione della Commissione europea del 20 marzo 2020, che prende atto della profonda dipendenza dell'Europa da paesi terzi per l'approvvigionamento di materie e tecnologie critiche legate a numerose aree di rilievo strategico come la salute, la sicurezza, la difesa e la transizione energetica. Questa consapevolezza è inoltre accompagnata dalla volontà politica di colmare i gap produttivi europei e creare opportunità di investimento volte a sviluppare mercati, prodotti e servizi propri, con l'obiettivo ultimo di rilanciare la competitività del sistema industriale europeo. Fattivamente, l'adozione di iniziative come il Chips Act, il Critical Raw Materials Act, il Clean Industrial Deal, il Piano automotive, l'iniziativa Step (la piattaforma delle tecnologie strategiche per l'Europa) e il pacchetto Rearm Europe/Readiness 2030 mirano a sviluppare nuove filiere chiave volte a ridurre tali dipendenze e a rafforzare l'autonomia strategica dei paesi membri. In particolare, il Chips Act si rivolge agli ecosistemi dell'elettronica e dell'automotive per potenziare la sovranità tecnologica europea; il Critical Raw Materials Act interessa le industrie ad alta intensità energetica e le rinnovabili; il Clean Industrial Deal e il Net-zero Industry Act sostengono la decarbonizzazione di settori industriali ad alto impatto ambientale. Il Piano automotive guida la riconversione del settore della mobilità, mentre Rearm Europe-readiness 2030 interviene sul rafforzamento delle capacità tecnologiche e industriali di tipo dual-use, applicabili anche agli ambiti della difesa e sicurezza.

In questo contesto, un tema decisivo e spesso sottovalutato nell'agenda della competitività europea rimane quello della declinazione spaziale della politica industriale europea, e quindi del condizionamento dei suoi obiettivi ai target di coesione e inclusione territoriale (Svimez 2024). Tale tematica rimane marginale nel dibattito politico e tecnico, e non adeguatamente considerata nel «Rapporto Letta» sul futuro del mercato unico e nel «Rapporto Draghi» sul futuro della competitività europea (per una lettura critica di quest'ultimo si veda *supra*, Giorgia Amato). Nel più ampio disegno di rilancio dell'Unione europea, entrambi i documenti enfatizzano la necessità di dotare la politica industriale di una dimensione europea per renderne raggiungibili e tangibili gli obiettivi comuni, senza tuttavia vincolarla in maniera esplicita alla condizione che tali benefici siano omogeneamente distribuiti tra le regioni dell'Unione.

Da qui l'esigenza di inaugurare una linea di ricerca ancora inesplorata e orientata a comprendere quali strumenti e azioni introdurre al

fine di rafforzare la «dimensione spaziale» della competitività europea e rendere funzionalmente complementari gli obiettivi industriali ai target di coesione e inclusione. A tal proposito, è utile ricordare come il circolo virtuoso competitività-coesione sia venuto a mancare dopo la crisi economico-finanziaria del 2008, quando i divari tra le regioni europee sono tornati ad aumentare dopo un periodo di sostanziale convergenza, e il ritmo di crescita è rallentato. La nona relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale della Commissione europea (2024) documenta la riapertura dei divari regionali per le regioni dell'Europa a 15 in tutto il periodo 2008-2021, dopo una fase di convergenza tra il 2000 e il 2006. Nello stesso periodo, questo gruppo di Stati membri ha sperimentato un forte decremento della produttività (Pil per persona occupata), con la crescita media passata dall'1,5% della fine degli anni novanta allo 0,5% dei primi decenni del duemila.

Questi primi dati delineano un contesto nel quale appare particolarmente utile analizzare il ruolo che i diversi sistemi produttivi regionali possono rivestire nella strategia di rilancio industriale dell'Ue, ponendo particolare attenzione al contributo reale o potenziale offerto dalle aree più fragili per conseguire gli obiettivi fissati dai diversi documenti programmatici della Commissione europea.

In particolare, a partire dall'identificazione dell'attuale posizionamento relativo delle regioni europee nella Strategia europea di rinnovamento industriale, l'obiettivo di questo capitolo è quello di comprendere più approfonditamente il ruolo che le politiche, ai vari livelli di governance, possono assumere nella relazione di complementarietà tra obiettivi industriali e di coesione, al fine di assicurare assieme al rilancio industriale dell'Europa anche un risultato di riequilibrio territoriale.

2. Gli ecosistemi industriali nella Strategia industriale europea.

Con l'aggiornamento al 2021 della Strategia industriale europea¹ la Commissione ha sviluppato un ampio framework concettuale utile a delineare la presenza e la diffusione dei cosiddetti «ecosistemi industriali» (Ei) (Commissione europea 2023) per monitorarne le performance, identificarne le vulnerabilità e sviluppare «percorsi di transizione» mirati per affrontare la duplice trasformazione verde e digitale. Il concetto di ecosistema, mutuato dalla biologia e applicato al contesto industriale, riflette una visione complessa e interconnessa

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:52021DC0350>.

delle relazioni che interessano un sistema di tipo socio-economico e/o tecnologico che possiede strutture, funzioni e processi propri. Il quadro concettuale che sottende questa definizione parte dalla consapevolezza che la competitività di un settore non dipenda dai risultati economici delle singole imprese che lo compongono, ma dall'interazione di una molteplicità di attori che operano nello stesso ambiente: imprese, attori preposti al trasferimento tecnologico (università, centri di ricerca pubblici e privati), infrastrutture abilitanti (reti digitali, infrastrutture energetiche, logistiche e di trasporto), istituzioni pubbliche (governi nazionali, regionali e locali, agenzie di regolamentazione), attori e strumenti finanziari (banche, fondi di investimento, venture capital).

Come riportato nella tabella 1, cinque dei quattordici Ei sono di particolare interesse ai fini del raggiungimento degli obiettivi industriali dell'Unione e pertanto definiti «di frontiera»: 1. aerospazio e difesa; 2. digitale; 3. elettronica; 4. energia e rinnovabili; 5. farmaceutica. I restanti 9 Ei rientrano nei gruppi degli ecosistemi tradizionali: 6. agribusiness; 7. edilizia; 8. industrie energivore; 9. mobilità; 10. tessile e degli ecosistemi del terziario; 11. industrie creative e culturali; 12. socio-assistenziale; 13. commercio; 14. turismo.

L'analisi sistematica del grado di insediamento degli ecosistemi nei territori europei è un valido punto di partenza per delineare le opportunità di sviluppo e di crescita legate ai salti trasformativi delle transizioni, e con esse anche il ruolo che possono assumere le politiche industriali europee, nazionali e subnazionali, nel promuovere e sostenere gli ambiti produttivi e tecnologici più strategici e funzionali al cambiamento strutturale, anche nelle aree più deboli dell'Unione.

In questo contributo viene proposto un primo monitoraggio delle specializzazioni delle regioni europee nei 14 Ei. L'analisi descrittiva è

Tabella 1. Gli ecosistemi industriali individuati dalla Commissione europea.

Ecosistemi di frontiera	1. aerospazio e difesa; 2. digitale; 3. elettronica; 4. energia e rinnovabili; 5. farmaceutica
Ecosistemi tradizionali	6. agribusiness; 7. edilizia; 8. industrie energivore; 9. Mobilità; 10. tessile
Ecosistemi del terziario	11. industrie creative e culturali; 12. socio-assistenziale; 13. commercio; 14. turismo

Fonte: elaborazioni degli autori su dati Commissione europea 2023.

realizzata a partire dai dati Eurostat - Sbs riferiti agli addetti presso le unità locali attive in ciascuna regione europea (Nuts 2) nel 2020. Il risultato è stato ottenuto attribuendo, a ciascun E_i , il contributo occupazionale (numero di addetti) offerto dalle imprese che presentano forti interdipendenze interindustriali nei 14 ecosistemi. Queste imprese sono identificate in base alla classificazione settoriale Nace Rev.2 con la quale sono individuati i settori «core» che compongono ciascun ecosistema. Per la loro identificazione è stata seguita la metodologia già in uso presso la Commissione europea che ricostruisce, su una pluralità di banche dati e di contributi scientifici, la corrispondenza esatta tra i settori «core» e i rispettivi ecosistemi. A questi si aggiunge il contributo minoritario apportato dai settori trasversali. Si tratta di settori nei quali operano imprese che producono beni e servizi rientranti nella «ricetta produttiva» di tutti i settori «core» che compongono i 14 ecosistemi.

A partire dalle informazioni complete sulle corrispondenze tra settori («core» e trasversali) ed E_i , è stato calcolato il perimetro dimensionale di ciascun ecosistema sulla base della media ponderata degli addetti occupati presso i settori che lo compongono, con pesi determinati dall'incidenza degli occupati nel settore sul totale.

Infine, è stato calcolato il tradizionale indice di Balassa al fine di misurare i vantaggi comparati della regione negli E_i ².

3. Le specializzazioni regionali nel framework europeo degli ecosistemi.

La figura 1 mostra la forte polarizzazione tra regioni europee nelle specializzazioni di frontiera cui appartengono i settori più inclini a recepire i salti trasformativi delle transizioni e gli obiettivi di autonomia strategica posti dall'Unione.

Come prevedibile, emerge la concentrazione di aree «forti» nei territori tedeschi e nelle aree satellite dell'Est europeo, un sostanziale vantaggio per le regioni scandinave che presentano tutte almeno una specializzazione di frontiera e un ritardo evidente per il Mezzogiorno italiano, il Sud e il Nord della Francia, tutta l'area iberica e la Grecia. Va evidenziata inoltre l'esistenza di regioni che registrano la compre-

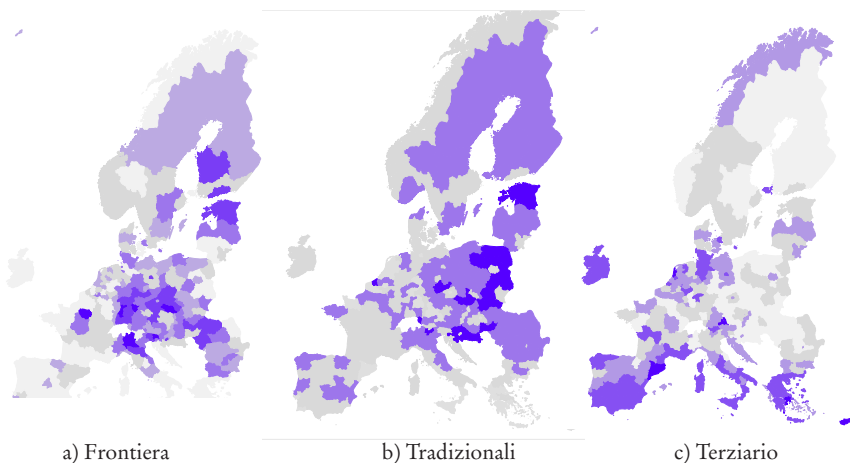
² Quando maggiore dell'unità, l'indicatore testimonia la specializzazione produttiva di un territorio in un determinato E_i , vale a dire che quest'ultimo impiega una quota di addetti sul totale occupazionale della regione superiore all'analogo dato aggregato a livello europeo.

senza di specializzazioni avanzate in tutti gli Ei di frontiera, come l'Île de France, le regioni tedesche Karlsruhe e Mittelfranken in Germania, la regione croata Jihovýchod, la slovena Zahodna Slovenija e, per l'Italia, la Lombardia. Questa evidenza suggerisce come il processo cumulativo di competenze e tecnologie avanzate determini una *cross fertilization* in ambiti tecnologici e produttivi, anche tra loro non direttamente correlati (ad esempio, farmaceutica e aerospazio), mettendo in luce come la compresenza di fattori abilitanti in un medesimo spazio fisico (ad esempio, competenze, infrastrutture tangibili e intangibili ecc.) favorisca la proliferazione di settori e servizi tecnologicamente avanzati anche se appartenenti a catene del valore distinte.

Nei settori tradizionali, la distribuzione territoriale delle specializzazioni regionali risulta nettamente più uniforme di quanto osservato per gli ecosistemi di frontiera, con la maggioranza delle regioni polacche che registrano la compresenza di specializzazioni nei cinque Ei appartenenti a questa tipologia. In generale, per ogni paese membro, la maggior parte delle regioni accoglie almeno una specializzazione in un ecosistema tradizionale, fatta eccezione per la Grecia e i casi più isolati di Italia (Lazio e Calabria), Francia (Basse-Normandie) e Belgio (West-Vlaanderen). Per quanto concerne il gruppo degli ecosistemi del terziario, appare netta la divaricazione tra Est e Ovest d'Europa. L'unica regione europea a presentare contemporaneamente specializzazioni in ciascuno dei quattro Ei di questa tipologia è la Cataluña in Spagna, mentre per le restanti regioni il numero massimo di specializzazioni rilevate si ferma a tre. In generale, tutta l'area mediterranea e la Francia mostrano più di una specializzazione per questa tipologia di attività economiche, mentre l'area scandinava e l'Est europeo risultano poco o affatto specializzate negli ambiti legati al terziario.

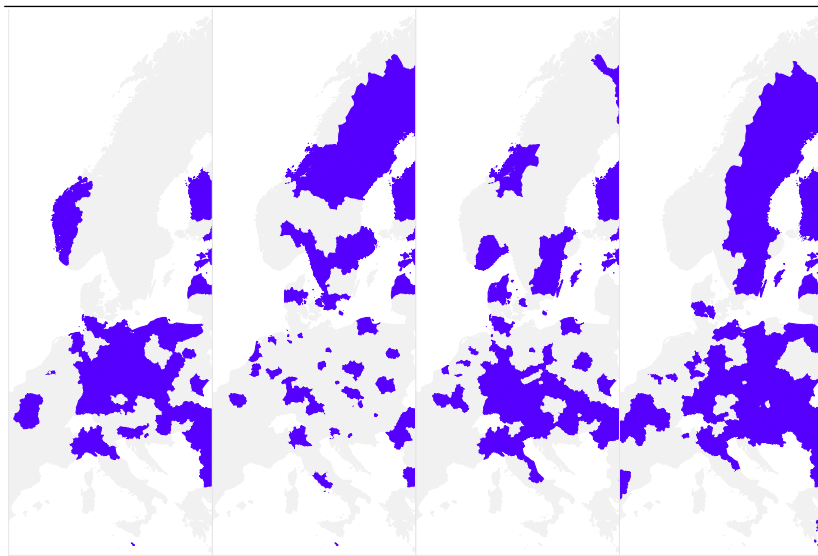
Osservando con maggiore dettaglio le specializzazioni regionali nei singoli ecosistemi appartenenti alle tre macro-categorie (figg. 2, 3, 4), emerge più nettamente l'effetto «centripeto» che porta a concentrare le specializzazioni di frontiera nell'area del Centro e dell'Est Europa, e la spaccatura netta tra Nord e Sud Italia, con il Mezzogiorno che registra solamente due specializzazioni di frontiera negli Ei abruzzesi dell'elettronica e della farmaceutica. Al Sud Italia risulta consolidata la specializzazione nell'agribusiness, ecosistema tradizionale, dove la maggior parte delle regioni registra una quota di addetti superiore all'analogo dato europeo; rilevante anche la presenza del tessile di Campania e Puglia, così come la specializzazione di Abruzzo e Basilicata nell'ecosistema della mobilità, risultato trainato dall'elevata intensità occupazionale nel comparto automotive, sotto-

Figura 1. Specializzazioni delle regioni europee (Nuts 2) negli ecosistemi industriali di frontiera, tradizionali e del terziario.



Fonte: elaborazioni degli autori su dati Eurostat 2020.

Figura 2. Specializzazioni delle regioni europee (Nuts2) negli ecosistemi industriali di frontiera, dettaglio per ecosistema.



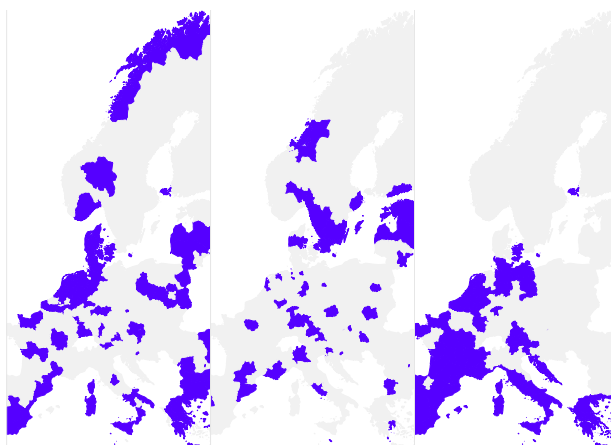
Fonte: elaborazioni degli autori su dati Eurostat 2020.

Figura 3. Specializzazioni delle regioni europee (Nuts2) negli ecosistemi industriali tradizionali, dettaglio per ecosistema.



Fonte: elaborazioni degli autori su dati Eurostat 2020.

Figura 4. Specializzazioni delle regioni europee (Nuts 2) negli ecosistemi industriali del terziario, dettaglio per ecosistema.



Fonte: elaborazioni degli autori su dati Eurostat 2020.

posto tuttavia negli ultimissimi anni a un processo di forte ridimensionamento in termini produttivi e occupazionali. Per il gruppo del terziario, da rilevare la specializzazione nell'ecosistema «industrie culturali e creative» di Lazio e Lombardia e, più in generale, una specializzazione comune a tutte le regioni italiane negli Ei del socio-assistenziale e del turismo.

Queste evidenze descrittive restituiscono un quadro nel quale la frammentazione produttiva europea appare particolarmente rilevante negli ecosistemi a cui appartengono settori con le migliori prospettive future di crescita e di investimento: digitale, elettronica, farmaceutica, aerospazio. In altre parole, negli Ei di frontiera, sui quali si giocherà la partita europea dell'autonomia strategica, i territori che partono da una posizione di vantaggio sono, come prevedibile, le aree storicamente forti dell'Unione e i territori dell'Est europeo. Questi ultimi hanno infatti sperimentato, negli anni più recenti, una marcata accelerazione del ritmo di crescita, sostenuta, tra gli altri fattori, dall'integrazione nella manifattura tedesca, in particolare nei comparti legati all'automotive, entrati in crisi solo nell'ultimo triennio. Le specializzazioni nei settori di frontiera sono, di fatto, il risultato di massicci investimenti in ricerca e sviluppo, e di un livello di industrializzazione dei sistemi economici regionali storicamente elevato. Nella polarizzazione europea sulle specializzazioni «forti», l'area del Sud Europa e della Francia, con l'eccezione dei territori limitrofi al polo di Parigi, scontano i maggiori ritardi. I processi di de-industrializzazione del post-2008, accompagnati da un progressivo aumento delle migrazioni intellettuali, hanno reso incompleto e insufficiente il processo di accumulazione di capitale e di competenze necessario a fare emergere aree di specializzazione negli ambiti di frontiera nel confronto europeo.

Specificatamente per il caso italiano, seppur in presenza di numerose unità locali che operano lungo la catena del valore dei settori legati all'aerospazio, al digitale e alla farmaceutica – si pensi alle produzioni avanzate di Campania, Puglia e Sicilia – la configurazione complessiva dei sistemi economici meridionali, sbilanciati verso attività del terziario a più basso valore aggiunto e verso attività industriali più tradizionali, non fa emergere il contributo apportato dalle attività più avanzate.

Senza correttivi da parte della politica industriale europea – che dovrebbe dotarsi, molto più che in passato, di un approccio spaziale nel promuovere obiettivi comuni di crescita e competitività – il rischio è quello di esacerbare i divari economici e sociali interni all'Unione e, in ultimo, ridimensionare il risultato aggregato sulla crescita dell'Europa.

4. *Ei e divari regionali in Italia.*

Le evidenze emerse nell'analisi descrittiva restituiscono un quadro italiano estremamente frammentato, nel quale il tessuto industriale collegato agli ecosistemi di frontiera, dal cui grado di sviluppo dipenderà buona parte del posizionamento competitivo del paese nei prossimi anni, risulta attualmente concentrato in poche regioni del Nord e del Centro, con l'esclusione quasi totale dei territori del Mezzogiorno. La forza relativa dell'area centro-settentrionale e la debolezza complessiva del Sud nel proliferare in ambiti a forte intensità tecnologica è il lascito di una lunga stagione di divari, economici ma anche sociali, che progressivamente hanno allontanato le due macroaree del paese. Questi differenziali si sono acuiti nel post-crisi 2008, quando la convergenza italiana si è arrestata e il sistema delle imprese ha subito un processo evolutivo, e selettivo, che ha assunto caratterizzazioni differenti su base territoriale (Caravella - Prezioso 2021). Da un lato le imprese industriali del Centro-nord, dopo una prima fase di sofferenza, sono riuscite ad agganciare con più intensità la domanda estera, posizionandosi su segmenti di mercato a più elevato valore aggiunto grazie a una maggiore solidità finanziaria e una migliore accessibilità ai circuiti del credito: due leve che hanno assicurato continuità agli investimenti, ri-orientandoli verso strategie di internazionalizzazione e innovazione. Questi fattori, nel complesso, hanno sostenuto e consolidato le iniziative imprenditoriali all'interno di ambiti produttivi a forte connotazione tecnologica, decretando in molte regioni centro-settentrionali la specializzazione vantaggiosa in settori come l'aerospazio, l'elettronica, il digitale, la farmaceutica, comparti caratterizzati da una forte interconnessione con i mercati esteri e una marcata propensione alle attività di R&S.

Di contro, le imprese industriali del Mezzogiorno, strutturalmente più piccole, polverizzate, e scarsamente connesse alle catene globali del valore (meno di una impresa su tre al Sud partecipa alle Gvc contro due su tre che rappresenta il dato medio nazionale), hanno risentito più intensamente delle conseguenze della crisi globale, subendo in misura maggiore i contraccolpi negativi del crollo dei consumi interni e delle politiche di risanamento fiscale che hanno, di fatto, spiazzato buona parte degli effetti perequativi riconducibili alle politiche di coesione. Tra il 2008 e il 2014 il valore aggiunto industriale del Sud si è contratto di circa 33 punti percentuali, una flessione di due volte e mezzo superiore a quella del Centro-nord (-14%). Gli investimenti industriali sono calati del 40% nel Mezzogiorno, più del doppio ri-

spetto al resto del paese (-19%). In generale, l'economia delle regioni meridionali, con qualche eccezione rappresentata dal caso abruzzese, ha seguito una traiettoria evolutiva sempre più sganciata dalle attività industriali. Si è invece osservato un intenso processo di terziarizzazione a favore di servizi a bassa o scarsa produttività, legati principalmente agli ecosistemi del turismo e del commercio.

La diversa capacità dei territori di evolvere verso specializzazioni tecnologicamente più avanzate, a maggior contenuto di conoscenza, e a proiettarsi sui mercati internazionali dipende, tra gli altri fattori, anche da una più evidente sotto-dotazione di grandi imprese. A questo proposito va rilevato come il contributo occupazionale delle unità locali riconducibili alle grandi imprese (unità locali appartenenti a imprese multinazionali estere e italiane e imprese individuali con più di 250 addetti) varia significativamente su base regionale. In Lombardia, ad esempio, unica regione italiana a essere contemporaneamente specializzata nei quattro *Ei* di frontiera, si registra l'incidenza più alta, con il 31,1% degli addetti occupati presso grandi imprese (escluse agricoltura e pubblica amministrazione). Ultima è la Calabria, regione esclusivamente specializzata negli *Ei* del terziario (commercio, socio-assistenziale, turismo) dove gli addetti presso le grandi imprese non superano il 9% degli occupati totali. A livello di circoscrizione è il Nord-ovest a registrare l'incidenza più elevata (29,7%), un valore più che doppio rispetto al dato del Mezzogiorno (13,7%). Nord-est e Centro assorbono quote rispettivamente pari a 25,3% e 21,2%.

Le caratteristiche produttive che continuano a contraddistinguere le regioni italiane spiegano, tra gli altri fattori, anche il continuo deflusso di giovani con competenze avanzate che abbandonano le aree più deboli dove, data la scarsa presenza di *Ei* di frontiera, sono meno richiesti e pagati: un processo di drenaggio di capitale umano e competenze che rappresenta uno dei divari più gravi interni al paese. In 10 anni, le regioni del Mezzogiorno hanno perso oltre 192 000 laureati under 35, diretti principalmente verso le regioni del Centro-nord ma anche verso l'estero.

5. Conclusioni.

In una fase nella quale, di fronte ai massicci investimenti di Cina e Stati Uniti, è tramontato il mito «la migliore politica industriale è nessuna politica industriale», l'Europa si pone come territorio elettivo di una rinnovata strategia di sviluppo in un quadro programmatico dif-

ferenziato e ricco di iniziative che coinvolge attivamente anche regioni più deboli (Manzella 2023), e che si configura come leva potenziale di effettiva convergenza (Petraglia - Prezioso 2023).

Come mostrato nel corso dell'analisi, le regioni europee appaiono attualmente molto differenziate nel grado di specializzazione in produzioni e tecnologie strategiche – *Ei di frontiera* – indispensabili per agganciare le transizioni in atto, centrare gli obiettivi di autonomia strategica e recuperare il gap di competitività europeo con le grandi economie mondiali. Una possibilità concreta per estendere anche alle regioni più deboli le opportunità di sviluppo nei settori avanzati è rappresentata dalla dimensione industriale contemplata nel nuovo paradigma della politica di coesione. In particolare, in occasione della revisione di medio termine della programmazione 2021-2027 e anche per la successiva programmazione, il sostegno alle tecnologie strategiche viene inserito a pieno titolo tra gli ambiti di investimento prioritari. Nella Comunicazione del 1° aprile 2025 della Commissione europea *Una politica di coesione modernizzata. Riesame intermedio*, viene conferito un ruolo centrale agli investimenti rientranti nella piattaforma Step: l'iniziativa europea per sostenere la competitività e rafforzare l'autonomia strategica dell'Ue attraverso gli investimenti nelle tecnologie. Per sostenere investimenti che contribuiscono agli obiettivi di Step, ai progetti Ipcei (Importanti progetti di comune interesse europeo) e, più in generale, al target trasversale della decarbonizzazione industriale, la Midterm Review della coesione 2021-2027 prevede anche la possibilità di finanziare con le risorse della coesione le grandi imprese.

La centralità della politica industriale all'interno della «nuova» politica di coesione potrebbe rappresentare un passaggio importante per restituire un'adeguata rilevanza alle specificità e potenzialità regionali, se il nuovo indirizzo di policy regionale europea effettivamente concilierà gli obiettivi di competitività e innovazione industriale con il riequilibrio territoriale. Le profonde modifiche apportate nell'impianto generale delle future politiche di coesione potrebbero rappresentare un cambio di paradigma importante, che consentirebbe di superare l'approccio tradizionale – che vede la destinazione di agevolazioni alle imprese come la più semplice modalità per risolvere problemi e lentezze di attuazione dei programmi di coesione e che da sempre induce a riprogrammazioni a favore di generici sussidi orizzontali «a pioggia» – per abbracciare una impostazione strategica coerente con gli indirizzi di politica industriale europea per l'individuazione di settori industriali di traino, e le modalità con cui sostenerli.

Da una prospettiva più generale, ci troviamo di fronte a una fase in cui l'investimento industriale assume centralità e lo rende funzionale al conseguimento degli obiettivi europei, non più solo nazionali. In questo contesto, il compito delle nuove politiche industriali dovrebbe essere quello di creare «fratture» e nuove diramazioni nelle traiettorie evolutive delineate dalle specializzazioni esistenti, anche nelle aree più deboli dell'Unione, favorendo la capacità delle economie locali di connettersi e integrarsi con i sistemi più dinamici e avanzati, che possono offrire accesso a quei fattori abilitanti (conoscenze, competenze, opportunità di mercato) necessari ad agganciare le direttrici di sviluppo del futuro, scongiurando il rischio di rimanere intrappolati nel pattern delle specializzazioni esistenti, e avviando un circolo virtuoso tra competitività e coesione nei processi di transizione.

vi. Annotazioni sul Libro verde per una nuova strategia di politica industriale. «Made in Italy 2030»

di Albino Caporale

1. *Introduzione. Struttura del Libro verde.*

Il ministero delle Imprese e del Made in Italy (Mimit) nell'ottobre del 2024 ha pubblicato il documento di carattere strategico *Made in Italy 2030. Libro verde per una nuova strategia di politica industriale* (di seguito Libro verde). Il Libro verde è composto da quattro capitoli, di cui i primi tre finalizzati a inquadrarne, rispettivamente, gli obiettivi, la struttura e le motivazioni, con particolare attenzione alla definizione e all'articolazione della proposta di «Nuova politica industriale» (Npi), collocandola all'interno di un percorso storico che mette in luce gli elementi di criticità delle misure di intervento precedenti, e infine a ridefinire e ridisegnare una nuova centralità del ruolo dello Stato nel nuovo modello di politica industriale. Il capitolo finale costituisce, invece, la base per il confronto e il dibattito che il Libro verde intende attivare. Seguono due allegati comprendenti un importante apparato statistico, oltre che una essenziale bibliografia che, insieme ai puntuali richiami ai documenti della Ue, supporta i principali passaggi argomentativi e definitivi sia della struttura degli obiettivi sia dei contenuti propositivi. L'allegato 1 opera un *excursus* sull'evoluzione storica del sistema manifatturiero e un'analisi prospettica dei principali settori del «Made in Italy», mentre l'allegato 2 definisce la geografia del sistema produttivo nazionale, classificandolo per settori, comparti, filiere e nuovi domini, come quadro di riferimento per una maggiore definizione dettagliata di un programma di interventi.

Il Libro verde si presenta come un primo documento che ha portato, attraverso passaggi intermedi (in particolare una fase di consultazione e di confronto), alla elaborazione del Libro bianco per una nuova strategia industriale.

Questo capitolo offre, *in primis*, alcune considerazioni su specifiche parti del Libro verde, di maggiore interesse per l'inquadramento della Npi nel nuovo contesto internazionale e per i temi della governance istituzionale relativi ai rapporti con le Regioni, protagoniste di una lunga stagione di politiche industriali territoriali, a partire dalle riforme del decentramento amministrativo del 1998 e, successivamente, con la riforma del Titolo v degli inizi di questo secolo; discute, poi, possibili approfondimenti e sviluppi di elementi sia politico-strategici sia più attuativi.

2. Obiettivi del Libro verde.

L'obiettivo dichiarato del Libro verde è delineare una visione condivisa per il rilancio del sistema produttivo, «come strumento per far partire in Italia un dibattito attorno alla necessità di una nuova strategia industriale», contenente idee e proposte per una «Nuova politica industriale» rispetto alla quale, alcune volte con reiterazione di argomentazioni e non sempre in modo lineare e consequenziale, definisce una struttura gerarchico-funzionale degli obiettivi, che possiamo schematizzare in cinque livelli di argomentazioni, schematizzati nella tabella 1.

Il Libro verde propone che la Npi si strutturi in concomitanza con l'avvio del quinquennio Ue (2024-2029), proiettando l'Italia nel post-2030, momento di approdo e data simbolo delle trasformazioni in corso, «quando molti dei percorsi di cambiamento e di transizione che sono stati in incubazione da anni si saranno affermati».

Quindi si delinea una strategia di medio periodo, per la fase di accompagnamento verso le trasformazioni in atto, e una di lungo perio-

Tabella 1. Schematizzazione dei livelli di argomentazioni del Libro verde.

Livello 1	Visione strategica (paragrafi 1-4, 7-10)
Livello 2	Temi fondanti (paragrafi 2-4)
Livello 3 (intermedio)	Grandi azioni strategiche (paragrafi 3 e 4) Missioni obiettivo (paragrafo 76)
Livello 4	15 obiettivi operativi (paragrafo 101)
Livello 5	Strumenti di attuazione (paragrafi 94-100)

Fonte: Ministero delle Imprese e del Made in Italy 2025b.

do, in cui si ipotizza il consolidamento dei processi di transizione in corso, «che in cinque anni renda l'Italia in grado di affrontare alcuni degli svantaggi competitivi che frenano la crescita», e che conseguentemente consenta al paese di prepararsi alle sfide e posizionarsi utilmente nella «corsa che vedrà nel prossimo decennio una competizione geoeconomica e tecnologica tra gli Stati senza precedenti».

3. *La struttura dei capitoli.*

Nel primo capitolo si identificano quattro temi centrali, o grandi azioni strategiche, e quindici obiettivi derivati: «nel Libro verde abbiamo fatto una rassegna dello stato dell'arte del dibattito, raccolto i dati fondamentali, descritto le principali sfide e, in alcuni casi, avanzato alcune opzioni di policy» (p. 19).

Alla Npi vengono assegnate quattro missioni obiettivo (cfr. tab. 2), riconducibili al concetto di sovranità industriale, intesa «come capacità di garantire l'autonomia della propria produzione industriale strategica, riducendo le interdipendenze critiche di risorse, beni e tecnologie» (p. 51). Queste missioni obiettivo si concretizzano con i 15 obiettivi derivati riportati nella tabella 3.

Tabella 2. Missioni obiettivo della Npi.

Missione obiettivo	Descrizione sintetica
Contrastare la deindustrializzazione	Arrestare il declino della base industriale, per evitare che l'Italia perda la propria identità produttiva e diventi marginale nel contesto economico globale
Sostenere la transizione energetica in chiave di neutralità tecnologica	Riorganizzare la produzione energetica attraverso scelte strategiche e tecnologicamente neutre, compatibili con la decarbonizzazione e la competitività.
Incentivare l'adozione di tecnologie critiche per la produttività	Incentivare l'introduzione di tecnologie abilitanti (ad esempio, intelligenza artificiale, semiconduttori) per migliorare la competitività e innovazione del sistema produttivo.
Mettere in sicurezza lo sviluppo e il benessere economico	Garantire la stabilità economica e la resilienza del sistema industriale, assicurando autonomia strategica, sicurezza delle forniture e coesione sociale.

Fonte: Ministero delle Imprese e del Made in Italy 2025b.

Tabella 3. Temi centrali obiettivi derivati della Npi.

Temi centrali	Grandi azioni strategiche	Obiettivi derivati (strategici)
Identità industriale	Tutelare il Made in Italy e la sua base industriale nazionale	<ul style="list-style-type: none"> - restare tra le prime 10 economie mondiali - consolidare la posizione di secondo paese manifatturiero europeo - difendere la specificità del Made in Italy favorendone la continua innovazione - ampliare i segmenti nazionali delle catene globali del valore
Le tre transizioni: green, tech e geopolitica	Raggiungere i target delle tre transizioni definendone le priorità	<ul style="list-style-type: none"> - raggiungere gli obiettivi delle transizioni green e tech - creare un modello di sviluppo industriale basato sul basso costo dell'energia, sull'economia circolare e sulla bioeconomia - rafforzare l'economia del dual use e della difesa - sviluppare le industrie e le tecnologie centrali per i nuovi domini economici dello spazio e del mare
Stato stratega	Ridefinire il ruolo strategico dello Stato in campo economico	<ul style="list-style-type: none"> - anticipare e gestire le crisi industriali scongiurando acquisizioni predatorie - creare le condizioni affinché il sistema produttivo possa continuare ad aumentare i livelli occupazionali, la retribuzione e i redditi da lavoro - ridurre i divari di sviluppo economico tra regioni e territori - rendere sicure le interdipendenze economiche e perseguire la sicurezza e sovranità energetica
Dimensione internazionale della politica industriale	Ambire a mantenere l'Italia al centro del sistema politico ed economico internazionale di riferimento	<ul style="list-style-type: none"> - restare un paese aperto a crescita export-driven; - confermare e rafforzare l'appartenenza dell'Italia al sistema Ue/G7 consolidando catene del valore fra paesi e like mindend - sviluppare una capacità di cooperazione industriale internazionale, in particolare con l'estero vicino

Fonte: Ministero delle Imprese e del Made in Italy 2025b.

Nel secondo capitolo si esaminano le tre grandi transizioni, evidenziando le difficoltà (e incertezze) da affrontare. Relativamente alla transizione green si mettono in luce, rispetto a obiettivi «così ambiziosi e innovativi che rivoluzioneranno le politiche energetiche (e dunque industriali e di sicurezza)», le variabili critiche: tempo, «fortemente compresso in quanto accelerato sia dalla corsa per raggiungere gli obiettivi climatici che dalla competizione fra gli Stati» per l'accesso alle nuove tecnologie green e ai minerali; tecnologie, relativamente all'integrazione e alla connessione tra green e digitale con il miglioramento delle performance ambientali; costi, e quindi le risorse economiche, anche in relazione allo sviluppo di tecnologie di frontiera.

Per quanto riguarda la transizione «tech», il Libro verde si concentra sullo sviluppo e l'applicazione delle tecnologie abilitanti o di frontiera, e quindi sulla componente più avanzata e qualificata del processo, riconducendo questo elemento al tema della sovranità tecnologica pur prendendo atto del ritardo delle imprese italiane rispetto ai processi di digitalizzazione.

Il Libro verde evidenzia, inoltre, gli effetti della (iper) globalizzazione così come l'importanza delle interdipendenze economiche, soprattutto al di fuori della dimensione regionale del mercato unico europeo, come base di riferimento per la definizione di contenuti delle (nuove) politiche industriali; e richiama gli effetti indesiderati della globalizzazione che ha «determinato fenomeni inattesi e negativi come la deindustrializzazione dei paesi con economia avanzata [...] con perdita di posti di lavoro nei settori industriali meno competitivi, ma ha contribuito a generare una compressione dei salari delle classi lavoratrici e ceti medi, riducendo i posti di lavoro di qualità e dunque ben retribuiti».

In questo contesto, viene posto il tema della riorganizzazione e della ristrutturazione dei processi produttivi anche attraverso l'accorciamento delle filiere produttive con conseguenti strategie di diversificazione, connesso strettamente a quello dell'autonomia economica strategica e a programmi lanciati dall'Ue su settori strategici (dagli Ipipei – Important Projects of Common European Interest, alla piattaforma Step – Strategic Technologies for Europe Platform).

Nel terzo capitolo il Libro verde entra più nel merito della struttura della strategia industriale che si intende proporre e affronta i temi più istituzionali e di governance e il nuovo ruolo dello Stato stratega.

Con riferimento al percorso che porta alla proposta della Npi, il documento parte da due assunti:

1. l'assenza perdurante delle politiche industriali dal dibattito pubblico, causata sia da una sorta di delegittimazione storico-ideologica (inefficienza pubblica *vs.* efficienza di mercato), sia da un progressivo assorbimento e spostamento dell'asset delle politiche e delle analisi sui temi della concorrenza e della regolazione: questo ha generato un vuoto di strategia industriale sia a livello nazionale che europeo, «favorendo dunque dinamiche inerziali, discontinue o addirittura logiche di state capture»¹;

2. a fronte di tale contesto si sono registrati trasferimenti e contributi alle imprese «per finalità che possono essere classificate come politica industriale». Nel periodo 2007-2023, secondo il documento, escludendo gli anni del Covid-19 (2020-2021, in cui si registra un ammontare «anomalo» di risorse connesso all'emergenza pandemica), si contano 138,29 miliardi di euro, con una media annua stimata in 9,22 miliardi, corrispondente all'1,2% della spesa complessiva media dello Stato.

Dunque, vi è stata (e vi è) una politica industriale, ma ne viene dato un giudizio severo, di una esperienza con assenza di visione strategica, di corto respiro, con livelli di frammentazione che hanno prodotto dispersione e inefficienza: «politiche che non erano scomparse ma che, prive di una visione strategica complessiva, si erano sostanzialmente insabbiate ed erano divenute marginali nelle politiche pubbliche, tanto che si faceva fatica persino a nominarle» (p. 48).

Il passaggio alla Npi si colloca all'interno di un nuovo e mutato contesto geopolitico internazionale².

La Npi che si propone nasce anche da una nuova domanda che emerge nel contesto delle crisi finanziarie del 2008 e 2011 con un progressivo «percorso di recupero dei framework concettuali delle poli-

¹ Il giudizio sui limiti attuativi della «vecchia» politica industriale è in parte condivisibile, ma andrebbe meglio collocato – e forse anche meglio analizzato e rappresentato, sia pur nella economia del documento – all'interno della frammentazione istituzionale delle competenze centrali (argomento che viene indirettamente evocato nella descrizione della proposta) e nell'assenza di un reale coordinamento verticale tra i livelli centrali e il territorio, nello specifico le Regioni, che nel periodo preso in considerazione hanno rappresentato uno degli attori della politica industriale, sia a seguito del riordino istituzionale (prima il d.lgs. 112/98, poi la riforma costituzionale del 2003), sia per il volume di risorse gestito nell'ambito delle politiche di coesione Ue e di quelle nazionali. Una riflessione anche sulle politiche Ue in materia di R&S avrebbe consentito di inquadrare meglio la (assente) strategia europea su una tale aspetto della politica industriale.

² In misura decisa si afferma che «l'esperienza delle politiche industriali del passato non torna particolarmente utile, in quanto essa non offre indicazioni univoche. I risultati di due secoli di politiche industriali sono difatti contrastanti, avendo prodotto effetti eterogenei in paesi e momenti storici diversi. Tuttavia, nessun paese avanzato ne ha mai fatto a meno tanto che si può affermare che nessun sviluppo industriale è stato raggiunto in totale assenza di esse».

tiche industriali» intorno a due macro-obiettivi: modernizzazione energetica e sviluppo tecnologico.

Il documento, attraverso un progressivo distacco dalla «vecchia» politica industriale, giunge a una sua riconcettualizzazione all'interno del nuovo sistema internazionale, e definisce «strategica» la Npi – o di nuova generazione – in quanto deve andare «oltre la semplice risposta ai fallimenti del mercato, mirando a produrre cambiamenti strutturali del sistema produttivo che consentano il raggiungimento di obiettivi sia economici che politici» (p. 49).

Tuttavia, il documento recupera i fondamenti della fase precedente, quando afferma che occorre «riqualificare le vecchie politiche industriali in senso strategico» e si intercetta una sorta di quadratura del raccordo (ipotetico) quando si afferma che la Npi «dovrà continuare a occuparsi delle questioni tradizionali come la produttività, la competitività, la concorrenza, gli squilibri territoriali; in altre parole, dei casi di fallimento del mercato, migliorando l'accesso a cittadini e imprese di beni e servizi a prezzi competitivi. Al tempo stesso essa dovrà aggiungere nuove capacità e dimensioni più strategiche che consentano di affrontare alcune importanti sfide meta economiche» (p. 52).

Si giunge pertanto a proporre una possibile definizione di politica industriale, come «ogni politica governativa che mira a modificare la struttura dell'economia o di un settore economico specifico, in maniera differente da come si sarebbero evoluti se fossero stati lasciati alla sola azione delle forze di mercato».

Dunque, la Npi si differenzia dalla «vecchia» politica industriale per diversi aspetti:

– strategico: si va oltre gli obiettivi «classici» per perseguire, o forse sarebbe meglio dire contribuire, per non appesantire la politica di compiti oltremodo gravosi, a operare nel quadro di sfide «meta economiche»³;

– strutturale: ampliamento della missione e degli obiettivi, da cui l'acquisizione di dimensione strategica;

– funzionale: miglioramento dell'efficienza e maggiore complessità degli interventi;

– operativo: capacità analitica e anticipatoria che si basa su due grandi «rivoluzioni», quali l'integrazione strategica pubblico-privata e la capacità decisionale basata sull'esperienza di data-driven.

³ Sono individuate come tali sicurezza economica, autonomia strategica e sicurezza nazionale, transizioni sistemiche, sviluppo delle nuove frontiere produttive, come quelle dei domini dello spazio, del mare e dei fondali marini.

La realizzazione della Npi presuppone, dunque, un rinnovato ruolo dello Stato nell'economia, con funzioni di «stratega», «in grado di affiancare le imprese nazionali nelle scelte industriali più importanti [...] portando la politica industriale oltre la dimensione economica e la questione dell'efficienza dei mercati, per dirigersi verso il più difficile campo delle scelte strategiche» (p. 50).

Questo nuovo ruolo dello Stato è: 1. collegato al carattere strategico della Npi, in quanto ancorata a processi di natura sovranazionale, e reso necessario da dinamiche di ordine più ampio e complesso rispetto al passato; 2. presuppone un sistema strutturato di dialogo con le imprese e le parti sociali, in cui comunque lo Stato «indirizzi, crei le condizioni, incentivi e supporti».

Nella prospettiva del superamento della frammentazione (passata) della politica industriale, della necessità di un forte carattere orizzontale della Npi e delle capacità e competenze che la struttura pubblica deve possedere, il documento ipotizza «la creazione di istituzioni intermedie tra Stato e mercati attraverso cui mettere a sistema flussi informativi, estrarre da essi valore e conoscenza e produrre nuove strategie di politica industriale, generando in tal modo, attraverso l'interazione pubblico-privato in questi campi, una nuova rappresentazione dei problemi e delle opportunità che spesso sfuggono allo Stato burocrate» (p. 50).

Il Libro verde prevede che «gli obiettivi essenziali della politica industriale sono definiti dal governo in collaborazione con l'Ue, il sistema delle imprese, le parti sociali, le Regioni e le autonomie territoriali», ma rileva l'importanza di un coordinamento tra Stato, Regioni ed enti locali, per evitare inefficienze, tenuto conto (al momento) del ruolo svolto dalle Regioni nell'ambito dei fondi strutturali e di investimenti europei dell'Ue.

Il documento, partendo da una lettura critica del livello di coordinamento centro-periferia che ha prodotto gli elementi di inefficienza derivanti dallo scarso raccordo tra gli interventi dello Stato e delle Regioni, offre soluzioni ragionevoli per superare tale limitatezza, ma sembrerebbe farlo ipotizzando un ruolo centrale dello Stato, come soggetto attivatore, e proponendo livelli di co-programmazione e di partecipazione delle Regioni con funzioni attive nella definizione di politiche industriali territoriali orientate sulle vocazioni o filiere regionali. Il documento non si sofferma, però, su quali forme debbano assumere questi processi, né sull'articolazione dei compiti tra centro e periferia o interistituzionale su base territoriale, anche rispetto agli attuali luoghi (tavoli ministeriali, Conferenza Stato-Regioni), mentre con maggiore atten-

zione sviluppa il tema del rapporto tra Stato e imprese e del dialogo pubblico-privato, arrivando a proporre una conferenza delle imprese e delle filiere «che raggruppi tutti gli stakeholder e abbia come oggetto l'identificazione delle principali filiere produttive strategiche, la costruzione di meccanismi di rappresentanza/governance e la definizione di politiche specifiche di incentivo per filiere» (p. 61).

Emerge la previsione di un adattamento della politica industriale alle specificità locali, rispetto alle quali le Regioni dovrebbero partecipare alla definizione di strategie industriali su scala territoriale, valorizzando le specializzazioni produttive locali e contribuendo alla creazione di ecosistemi dell'innovazione e cluster industriali oltre che il rafforzamento delle filiere locali. Allo stesso tempo il Libro verde sembra definire un maggiore ruolo dello Stato e della sua regia complessiva. Per quanto non espressamente esplicitato, sembrerebbe proporsi e configurarsi un disegno strategico istituzionale di centralizzazione delle principali decisioni di politica industriale: anche il coinvolgimento delle Regioni non è definito ma solo richiamato. Se si ipotizza che si faccia riferimento agli attuali luoghi del raccordo «centro-periferia» (la Conferenza Stato-Regioni, per esempio) si ritiene che sia un coordinamento debole, per quanto formalmente strutturato, in quanto il tema che si pone è quale ruolo assumono le politiche industriali regionali: se derivate o autonomamente definite sia pur in un quadro nazionale ed europeo definito? È evidente che, anche alla luce delle sopravvenute proposte della Commissione europea sulle politiche di coesione, si prospetta una forte rivisitazione del ruolo delle istituzioni subnazionali e in particolare delle Regioni, con una accentuazione del processo di centralizzazione Ue/Commissione-Stati, sul modello e l'esperienza del Pnrr.

4. La dimensione geopolitica.

Il Libro verde rappresenta un documento importante per la funzione che intende attivare: una riflessione strategica sul sistema delle politiche di sostegno alle imprese con l'ambizione di contribuire alla definizione di politiche che riguardano il posizionamento competitivo e geopolitico del paese.

Nel capitolo 1 del Libro verde assume particolare rilievo la dimensione geopolitica e/o geoeconomica che si attribuisce alla Npi, in riferimento sia alle transizioni in corso (e alle future compiute trasformazioni) sia alla sua proiezione internazionale. Viene, infatti, sottolinea-

to il diverso peso giocato dalla dimensione internazionale nella differenziazione tra «vecchie» e «nuove» politiche industriali, in relazione all'inusitata apertura dei mercati, conseguenti al fenomeno della globalizzazione: occorre tenere conto, nell'approccio complessivo alla competitività (internazionale) delle imprese, «della complessiva rete di rapporti competitivi internazionali in cui le imprese sono inserite, che comprendono anche la logistica, l'accesso alle tecnologie innovative, la capacità di attrazione di capitali e di capitale umano qualificato, la capacità di delocalizzare in outsourcing produzioni specifiche, la sicurezza della rete globale del valore in cui sono inserite e molte altre» (pp. 52-3)⁴.

In tal senso il tema della collocazione del paese all'interno dei sistemi geopolitici, ovvero dove posizionare «il baricentro dei nostri interessi economici complessivi», e il sistema delle interdipendenze geoeconomiche sono, afferma lo stesso Libro verde, «il risultato di una complessa evoluzione storica», e come tale è un obiettivo particolarmente ambizioso per la Npi; a maggior ragione laddove si prospetti una presenza ancora più incisiva, sia programmaticamente sia finanziariamente, dell'Unione europea e la necessità di un raccordo interistituzionale di carattere programmatico.

L'innovazione della Npi è riferita, per la parte recente e connessa alla sicurezza, all'approvvigionamento delle materie prime critiche, ai settori strategici, alle transizioni, soprattutto quella green così come di una parte significativa delle risorse che alimentano tali componenti. E in qualche modo dà conto della costruzione in corso di una strategia dell'Ue nel campo dell'industria (Bruti Liberati 2025; Munari 2025). Meno chiara è la compresenza degli obiettivi cosiddetti tradizionali con quelli nuovi, se cioè si ritiene di prevedere una chiara demarcazione tra obiettivi di policy, linee di finanziamento (Ue, nazionali, regionali) e modalità attuative, oppure se vi sia strategicamente un orientamento ad abbandonare alcuni degli interventi meno efficienti in relazione anche alla capacità fiscale dello Stato.

Infine, la complessità dell'approccio strategico al tema della competizione internazionale è stata affrontata dalle politiche di sostegno ai processi di internazionalizzazione delle imprese, forse non sempre con strumenti adeguati: lo spostamento delle competenze sulla materia specifica presso il ministero degli Affari esteri avrebbe potuto favorire questo approccio e governare le complessità di adattamento alle continue modifiche del quadro geoeconomico.

⁴ Da rendere coerente con il tema dell'autonomia economica strategica e quindi con i processi di ristrutturazione dei processi produttivi e di accorciamento delle filiere globali.

5. *La transizione green e tech.*

Il richiamo alla cosiddetta corsa dei paesi per il raggiungimento degli obiettivi della transizione green è stato molto annunciato, auspicato, ma forse non è mai veramente partito. Il Green Deal dell'Ue è fortemente discusso e oggetto di critiche e il documento avrebbe potuto maggiormente riportare il dibattito in corso che riguarda interi settori strategici dell'industria europea, come l'automotive, per meglio inquadrare possibili percorsi di politica.

Inoltre, il richiamato ritardo di digitalizzazione dell'Italia manca di un'analisi circa l'efficacia degli attuali strumenti operativi e del perché non siano stati ancora in grado di ridurre tale ritardo tenendo conto del volume di risorse stanziato.

6. *La questione demografica.*

Il Libro verde non cita la questione demografica e i suoi effetti sullo sviluppo del sistema di imprese, richiamato sia pur indirettamente quando affronta la «salvaguardia e lo sviluppo di una forza lavoro specificamente qualificata» rispetto alla transizione digitale, oppure il tema degli effetti della iper-globalizzazione, senza approfondire gli impatti delle interdipendenze e degli effetti demografici connessi alla mobilità e ai posti di lavoro meno remunerativi nelle economie più avanzate. La riduzione della base demografica in età lavorativa (15-64 anni) e l'aumento degli occupati over 50 hanno degli impatti significativi sulla capacità del mercato del lavoro nel breve ma soprattutto nel medio periodo, e quindi in una prospettiva di maggiore efficienza del sistema produttivo nel complesso.

Nel quadro complessivo dell'analisi, considerata la centralità del fattore demografico per i processi di reindustrializzazione e di transizione tecnologica ed ecologica e per gli aspetti legati ai divari territoriali, una maggiore consistenza analitica avrebbe dato più forza al documento. L'analisi si potrebbe estendere agli elementi sull'evoluzione demografica correlata alla domanda di occupazione e ai processi di formazione, e ipotizzare possibili soluzioni che, pur non essendo di stretto dominio della politica industriale, avrebbe comunque potuto stimolare una riflessione e interventi di carattere integrato anche sul lato degli strumenti e dei dispositivi: pacchetti integrati di agevolazione, progettazione territoriale per le aree di criticità occupazionale, raccordo tra formazione e occupazione anche in termini di continuità

tra la fase di formazione e quella dell'occupazione. Da ultimo, il tema delle dinamiche migratorie, in entrata e in uscita dal paese, sarebbero da approfondire, almeno nel quadro della specifica problematica occupazionale dell'industria.

7. La questione istituzionale regionale.

La dimensione del livello istituzionale territoriale, e in particolare regionale, è trattata dal Libro verde all'interno di una più ampia e complessa riflessione sul ruolo dello Stato nel governo pubblico dell'economia e quindi sulla forte rappresentazione del carattere orizzontale della Npi, con un approccio multi-amministrazione (ministeri e agenzie nazionali), dunque *whole-of-government*, e il coinvolgimento della pluralità degli attori coinvolti quali imprese, università, parti sociali locali, organizzazioni della società civile (*whole-of-nation*).

Non è affrontata in tale contesto una riflessione sul nuovo Stato imprenditore, anche alla luce dei segni di cedimento dello Stato regolatore (Clarich 2018), che può svolgere un ruolo essenziale nella tutela degli interessi strategici nazionali sia in un'ottica di autonomia strategica o di sicurezza economica⁵ sia di accompagnamento ai processi di reindustrializzazione o di sviluppo di imprese in settori strategici.

Si avverte l'assenza di un riconosciuto ruolo proattivo, per quanto essenziale, delle Regioni (che hanno attribuzioni costituzionali in materia di politica industriale) anche in relazione al dibattito in corso sulle «grandi politiche» della Ue (e il Pnrr è stato un esempio) e una evidente tendenza alla ri-centralizzazione verso gli Stati membri delle funzioni di coordinamento e di raccordo se non di attuazione di tali interventi, e un ridimensionamento delle funzioni strategico-politiche delle Regioni, le quali devono accompagnare e cofinanziare gli interventi promossi e definiti ai livelli istituzionali nazionali o Ue.

Sulla questione dei divari territoriali il Libro verde non fornisce alcuna indicazione specifica se non come obiettivo del suo superamento, rinviando implicitamente agli attuali interventi.

⁵ Il documento sembra optare solo per il «golden power» come strumento di azione per il controllo dell'azionariato societario.

8. *La frammentazione istituzionale.*

La complessità e la frammentazione di cui spesso l'organizzazione dello Stato-nazione è portatrice non si risolvono aggiungendo un (altro) soggetto intermedio lungo la filiera del processo di svolgimento delle analisi o del supporto alla formazione delle decisioni. Esistono casi in Europa di tali organizzazioni che si collocano sul solco di un percorso di riordinamento di strutture presenti nelle organizzazioni statuali⁶. Inoltre, negli ultimi due decenni sono proliferati organismi intermedi pubblico/privato sui temi delle politiche di R&S e di trasferimento tecnologico, nell'ambito della «vecchia» politica industriale, anche nel quadro del Pnrr. Ci si riferisce alla sequenza dei distretti e cluster tecnologici, al pacchetto della strumentazione del Piano industria 4.0 (Competence Center, Centri di trasferimento tecnologico 4.0, Digital Innovazione Hub) e da ultimo i partenariati estesi previsti dal Pnrr, a cui si aggiungono le strutture promosse dalla Commissione europea, come i poli europei dell'innovazione digitale: spesso si sovrappongono funzioni, governance e attori, nonché livelli istituzionali territoriali se a questi poi si dovessero aggiungere anche le strutture promosse dagli enti territoriali. Sarebbe stata auspicabile un'attenzione a un tentativo di ipotizzare o promuovere una razionalizzazione, oltre che alla verifica dell'efficienza e capacità di stare dentro il quadro che si intende attribuire alla Npi.

9. *Gli strumenti attuativi.*

Una riflessione sugli strumenti di intervento nel Libro verde manca e forse anche a ragione e con voluta intenzionalità. Il documento prevede nuove politiche «settoriali» basate su interventi per filiera: «un approccio per filiera consente di bilanciare le politiche industriali orizzontali e verticali, rispondendo meglio alle sfide attualmente in corso» piuttosto che a interventi per aree definite e caratterizzate (il richiamo a ecosistemi industriali, cluster tecnologici, sistemi produttivi).

Sono varianti naturalmente contestualizzate in un periodo storico diverso e in scenari di organizzazione della produzione eterogene e in continua trasformazione, ma si tratta comunque di forme o modalità di individuazione di azioni territoriali non nuove. Da anni le politiche

⁶ Ci si riferisce per esempio al Conseil d'analyse stratégique (Cas), che nel 2006 ha sostituito il Conseil d'analyse économique che a sua volta era la trasformazione del Commissariat général du Plan.

industriali lavorano con i medesimi contenitori, i quali spesso incidono sulla qualità dei risultati a prescindere dai contenuti.

L'insistenza sulla Npi, connessa a una maggiore complessità di contesto soprattutto esogena, fa emergere la necessità di una riflessione attenta alla strumentazione che si intende adottare per realizzare gli obiettivi e le finalità che ci si propone. I progetti di investimento delle imprese per la trasformazione tecnologica e green richiedono interventi la cui dimensione o complessità non sempre trova rispondenza nelle limitazioni e segmentazioni della regolazione dei regimi di aiuto. La contrapposizione, o meglio, il confronto tra strumenti fiscali e monetari che ha interessato il dibattito nazionale negli ultimi anni non è trattato dal Libro verde, ma i dati sulle allocazioni delle risorse aiutano ad aprire una riflessione, anche in relazione a differenze attuative in termini di semplificazione amministrativa.

Pertanto, un'analisi e una valutazione su come gli strumenti di intervento incidono sugli impatti delle politiche industriali rappresenterebbero, insieme alla governance territoriale, uno degli elementi chiave per percorrere l'ultimo miglio della riflessione che il Libro verde ha proficuamente avviato.

10. Conclusioni.

L'Italia vive da tempo un declino industriale che non accenna ad arrestarsi, con accentuate difficoltà di diversi settori importanti del manifatturiero, quali l'automotive, il siderurgico, il tessile, gli elettrodomestici, e con uno svantaggio competitivo e tecnologico del nostro paese, e in generale dell'Europa, rispetto ai giganti cinese e statunitense. In questo quadro il Libro verde pubblicato dal ministero delle Imprese e del Made in Italy, e il contestuale processo di consultazione pubblica, rappresenterebbe un tentativo positivo di riavviare una riflessione intorno al tema della politica industriale e di come guidare le necessarie trasformazioni strutturali dell'economia del nostro paese. Diverse, però, sono le criticità di questo documento.

In primis, l'allungamento dei tempi del processo partecipativo e dell'approvazione del Libro bianco, che ha risentito probabilmente dell'evoluzione degli scenari geopolitici e geoeconomici e dell'intenso dibattito politico e dei conseguenti forti mutamenti del contesto delle relazioni internazionali e dei mercati. Inoltre, il dibattito avviato dalla Commissione europea, prima con il «Rapporto Draghi» e, successivamente, con le proposte di revisione delle politiche di coesione (Bru-

netti - Prota 2025), sta ridisegnando velocemente il contesto nel quale definire una strategia nazionale di politica industriale.

Perplessità, poi, derivano da alcuni indirizzi di politica industriale contenuti nel documento: 1. l'attenzione alla valorizzazione dell'export del manifatturiero italiano a cui non corrisponde un'adeguata riflessione sulla necessità di sostenere il mercato interno con interventi di stimolo della domanda aggregata; 2. l'assenza di una riflessione sull'importanza della qualità degli input e degli investimenti per aumentare la competitività e sul fatto che una struttura occupazionale più stabile e meglio retribuita stimola la dinamica della produttività; 3. l'enfasi sul principio della neutralità tecnologica, in un contesto regolatorio europeo che tende, invece, in alcuni ambiti, a orientare le scelte tecnologiche.

VII. Trasformazioni strutturali e territori: il caso dell'automotive*

di Davide Bubbico, Guido Cavalca, Roberto Iorio

1. *Introduzione.*

La storia della produzione di autoveicoli in Italia è la storia di un «quasi-monopolio», che ha avuto ricadute evidenti sulla quantità e qualità degli investimenti privati e pubblici nel settore e sulla natura delle politiche industriali. Questo monopolio si è sviluppato in un contesto nazionale di capitalismo familiare che si è mantenuto fino agli anni novanta ed è ormai quasi completamente scomparso se pensiamo agli attuali assetti delle poche grandi imprese italiane rimaste.

Gli effetti di questa situazione si sono riverberati su diversi piani. Innanzitutto, l'azione del decisore pubblico in termini di politiche di sviluppo del settore automobilistico si è di fatto orientata al sostegno dell'azienda quasi-monopolista, l'ex gruppo Fiat, che ha mantenuto nel corso di tutto il secolo scorso un potere, non solo economico, che ha spinto i governi a sostenere da una parte la domanda privata di trasporto, dall'altro ad assecondare e finanziare le scelte industriali della Fiat (e poi anche di Fiat Chrysler Automobiles – Fca)¹. In questo senso le politiche industriali per il settore automotive sono state per lo più di supporto dell'unico produttore nazionale e indirettamente della filiera che vi è collegata.

* Questo contributo è anche frutto del lavoro di ricerca svolto all'interno del Prin Project 2022E4C3YK - Labour in transition: job-skills development and firm innovation competencies, a cui prendono parte i primi due autori.

¹ Nel 2014 Fiat Chrysler Automobiles riunisce in un'unica società l'italiana Fiat SpA e la statunitense Chrysler Group. Nel 2021, con la nascita di Stellantis, dalla fusione di Fca e del gruppo francese Psa, se si fa eccezione del prestito garantito del 2020 di 6,5 miliardi di euro interamente rimborsato dall'azienda nel gennaio 2022, la nuova società non ha finora beneficiato di particolari contributi agli investimenti, considerato che quello relativo alla realizzazione della gigafactory di Termoli risulta quanto mai incerto.

Solo tra il 1990 e il 2019, analizzando unicamente le delibere del Comitato interministeriale della programmazione economica (Cipe)², la Fiat e le aziende collegate (Magnetit Marelli, Iveco, Fpt e altre) hanno beneficiato di contributi pubblici pari al 40% degli investimenti dichiarati, corrispondenti a poco più di 10 miliardi nel periodo considerato. Inoltre, tutti gli stabilimenti Fiat costruiti nel Mezzogiorno sono stati finanziati dallo Stato (per ultimo quello di Melfi nella prima metà degli anni novanta del secolo scorso), senza tuttavia una condisione strategica delle scelte industriali anche in relazione alle opportunità per gli indotti industriali. I piani di finanziamento, cioè, non sono stati vincolati alla creazione di imprese della componentistica nelle aree produttive prescelte, lasciando inalterata la concentrazione dell'indotto nelle aree settentrionali. La delocalizzazione degli investimenti della Fiat a partire dagli anni settanta verso il Mezzogiorno, con il sostegno pubblico previsto per le aree in via di sviluppo, ha determinato tuttavia una «meridionalizzazione» della produzione automobilistica nazionale, con ricadute però già allora minori per la catena di fornitura rappresentata dai componentisti.

Potremmo in questo senso identificare nella storia dell'automotive italiana un modello di «Stato ancella», anziché di «Stato stratega». Si è potuto osservare questa tendenza anche in tempi più recenti, nella fase della gestione dell'impresa da parte di Sergio Marchionne, amministratore delegato dal 2004 al 2018, quando era evidente la strategia di progressivo ridimensionamento produttivo, dall'abbandono della produzione delle vetture di segmento inferiore in favore dell'alto e del medio di gamma in Italia (con eccezione della Panda), ai ritardi sull'elettrico, allo spostamento del baricentro decisionale da Torino a Detroit e oggi a Parigi, il tutto nel contesto della fusione con Chrysler nel 2011 e della nascita di Fca³. I governi (e una parte del mondo sin-

² Ora denominato Cipess, è il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile.

³ Per descrivere queste dinamiche possiamo richiamare alcuni dati raccolti dai bilanci del gruppo (Fiat, poi Fca e Stellantis) che parlano di 112 000 dipendenti in Italia nel 2000, considerando tutte le società allora parte del gruppo (Iveco, Comau, Marelli ecc.), in 75 stabilimenti e in 70 centri di ricerca e sviluppo. Nel 2004, dopo una crisi del gruppo, i dipendenti sono scesi a 71 000 con un calo del 36%, gli stabilimenti a 54 e i centri di ricerca a 52. Dal 2007 al 2012 i dipendenti del gruppo Fiat sono diminuiti in Italia da quasi 78 000 a quasi 62 000. Il numero di stabilimenti in Italia passa nello stesso periodo dai 56 del 2007 a 44 del 2012. Nel 2021, anno in cui iniziano le dimissioni incentivate, lavorano per Stellantis in Italia 55 000 dipendenti, considerando non solo la produzione auto ma tutte le aziende ancora comprese nel gruppo, tra cui per esempio Marelli, che nel corso degli anni vengono cedute. Nel 2024 Stellantis e le stesse aziende ormai esterne contavano 70 000 addetti, mentre il dato più recente su Stellantis segnala circa 38 000 dipendenti a fine 2024 (Bilanci di sostenibilità del gruppo). Per quanto concerne i volumi produttivi in 20 anni (dal 2004 al

dacale) hanno assecondato tali strategie nel quadro di una sostanziale inerzia o assenza di politiche industriali. Proprio il disinvestimento progressivo in Italia in termini di modelli e nuovi sistemi di propulsione, accompagnato dalla chiusura di stabilimenti e dalla massiccia riduzione della forza lavoro attraverso il meccanismo delle dimissioni volontarie incentivate dal 2021, ha generato la crisi della produzione autoveicolare e la contrazione del numero di occupati di Stellantis, scesi ormai alla fine del 2024 sotto i 40 000 dipendenti.

Il peso preponderante di Fiat nella produzione di auto in Italia ha anche portato con sé una forte presenza della mono-committenza nella catena produttiva della componentistica italiana, in particolare nel Mezzogiorno (Bubbico - D'Onofrio 2025), mentre i fornitori storici delle regioni settentrionali hanno ormai avviato da tempo una diversificazione del portafoglio clienti (guardando in particolare al mercato tedesco e francese) e in parte del prodotto.

Se l'industrializzazione nel Mezzogiorno ha conosciuto un supporto fondamentale nell'intervento straordinario, ancora visibile oggi in relazione alle grandi imprese del settore ferroviario, della cantieristica, dell'elettronica, della chimica, dell'acciaieria ecc. (Bubbico - Pirono 2024), è altrettanto vero che nel settore industriale non si è generato un percorso autonomo sul piano imprenditoriale in relazione ad alcune filiere industriali come appunto quella dell'automotive. Ciò non ha evitato che la formazione di imprese propriamente endogene fosse limitata e che vi fosse una forte dipendenza dalle medie e grandi aziende, incluse quelle delle ex partecipazioni statali, in posizione spesso subordinata e con scarsa propensione all'export e alla ricerca e sviluppo⁴. Non si tratta, tuttavia, di una situazione priva di eccezioni. La stessa nascita di imprese del settore automotive nelle regioni del Mezzogiorno, innescata in passato da Fiat, trova ancora oggi riscontro in alcune specializzazioni produttive, nell'automazione piuttosto che nella meccanica di precisione, nel basso Lazio, in Campania come in Puglia, dove oggi, però, le principali aziende dell'automotive sono divenute nel frattempo tutte di proprietà estera.

2024) in Italia la produzione di automobili è diminuita di più di 500 000 unità (da 805 000 a 289 000, dati Fiom-Cgil sui bilanci). Considerando anche i veicoli commerciali, la perdita complessiva di volumi è stata di oltre 520 000 unità. È interessante poi sottolineare che delle nuove produzioni lanciate da Stellantis, molte mass market, nessuna si produce in Italia: la Topolino si produce in Marocco, la Fiat 600 e l'Alfa Junior in Polonia, la Grande Panda in Serbia e la Nuova Lancia Y in Spagna.

⁴ Si tratta di un dato più generale, che prescinde dal comparto automotive, resosi ben evidente rispetto alla diffusione dei finanziamenti del bando Industria 4.0, che hanno riproposto il tema della dimensione aziendale, particolarmente nel Mezzogiorno, come uno dei vincoli principali all'innovazione.

2. La transizione tecnologica e la crisi dell'automotive in Italia.

L'attuale crisi dell'industria e del mercato dell'auto sia in Italia che in Europa viene fatta dipendere nel sentire comune (in parte orientato da un maldestro dibattito su stampa e televisione) dall'allarmismo della Commissione europea riguardo ai limiti delle emissioni della CO₂, evidenziando che la rinuncia all'endotermico rischia di avere conseguenze negative per il sistema industriale e per l'occupazione. Questa visione non considera, oltre al fondamentale tema dell'impatto ambientale, l'altro tema, anch'esso rilevante, rappresentato dalla concorrenza statunitense e cinese nel breve-medio periodo, e dunque il rischio di ulteriore marginalizzazione delle produzioni dei grandi player europei dell'auto.

La transizione tecnologica e produttiva potrebbe determinare per le aziende investimenti e cambiamenti organizzativi che già oggi stanno generando risparmi di manodopera con conseguenze dirette lungo tutta la filiera. Ciò è rappresentato plasticamente dall'industria della componentistica auto e in particolare dalle aziende più direttamente esposte nelle produzioni powertrain che più di altre risentiranno, in prospettiva, del passaggio all'auto elettrica. Ne consegue che le aziende che arriveranno tardi rispetto a questi investimenti rischiano di restare spiazzate dall'evoluzione tecnologica in corso che non guarda, tuttavia, solo ed esclusivamente all'elettrico.

La transizione pone effettivamente problemi di tagli occupazionali (come accaduto di recente in Germania nel caso di Volkswagen) dovuti a un tipo di veicolo, quello elettrico, che nella sua nuova conformazione prevede un numero inferiore di componenti e dunque un fabbisogno minore di manodopera. L'innovazione tecnologica si sta direzionando, inoltre, verso una maggiore leggerezza della struttura del veicolo, l'allestimento di un modulo batteria in sostituzione del tradizionale motore endotermico, componenti della carrozzeria realizzati con nuovi materiali come la fibra in carbonio e soprattutto una massiccia presenza di software, applicazioni varie, servizi di infotainment ecc. (Cabigiosu - Lanzini 2023). I continui processi di automazione della produzione automobilistica all'interno delle fabbriche completano un quadro di progressiva razionalizzazione della capacità produttiva che nel prossimo futuro porterà probabilmente a stabilimenti di assemblaggio più piccoli in termini di layout e di capacità produttiva, con maggiore automazione, meno dipendenti ma probabilmente anche più produttivi, come del resto già avvenuto in occa-

sione dell'introduzione del modello organizzativo del Wcm (World Class Manufacturing) in Fca (Cavalca 2020).

La crisi italiana del settore automotive, più che del superamento delle motorizzazioni endotermiche, risente forse oggi maggiormente del ritardo e della crisi di offerta nel segmento delle elettriche e delle ibride e, in particolare, di quelle che una volta erano chiamate le utilitarie, a fronte della maggiore competitività dei costruttori giapponesi (Toyota) e sudcoreani (Hyundai), cui si è aggiunta più di recente la Cina, in particolare con Byd.

Tradizionalmente, l'industria dell'auto ha avuto effetti di spillover sui territori in cui andavano a insediarsi gli stabilimenti di assemblaggio o le grandi aziende della componentistica; pensiamo ad esempio al caso di Magneti Marelli. L'industria dell'auto ha rappresentato, dunque, storicamente non solo l'emblema dell'industria manifatturiera ma anche quello dell'occupazione industriale, con tutta la ramificazione delle imprese di fornitura dei prodotti e di quelle che oggi sono definite come facility a supporto della produzione degli stabilimenti principali (logistica, manutenzione, pulizie, mense ecc.). L'indotto, di produzione manifatturiera e di servizi, attivato dagli stabilimenti Fiat è stato rilevante anche nel Mezzogiorno, seppure in presenza di un ecosistema della fornitura rimasto in gran parte localizzato altrove (tra il Piemonte e il resto delle regioni settentrionali e oggi sempre più originato dall'estero, dall'Europa centroorientale come dal Nord Africa oltre che dall'Asia) e di ridotte attività di R&S, se si fa eccezione dei Centri ricerca Fiat (Crf) a Bari e Napoli, oggi quasi irrilevanti sul piano delle risorse occupate, e l'ex Elasis di Pomigliano⁵.

La riduzione della capacità produttiva del gruppo Stellantis in Italia, in continuità con le scelte del gruppo Fiat e poi Fca negli ultimi anni, ha provocato una continua perdita di occupazione in tutto il settore per gli effetti a cascata sulle aziende dell'indotto, in particolare tra i fornitori cosiddetti di primo livello. La sofferenza di quest'ultimo comparto è risultata più accentuata al Sud, dove del resto si concentra ormai il 90% della produzione di auto e veicoli commerciali leggeri e la componentistica mostra storicamente una maggiore dipendenza dalle commesse dell'ex gruppo Fiat. Va anche detto, tuttavia, che quello meridionale è un indotto poco caratterizzato da aziende del settore powertrain (seppure ospiti i principali stabilimenti di assemblaggio dei motori: Pratola Serra, Foggia e Termoli); dunque le aziende della componentistica auto sono state coinvolte dalla crisi del

⁵ L'ultimo Crf è quello di Melfi, creato in occasione del Campus Manufacturing realizzato con i Fondi Fas nel 2015 e che oggi occupa poco più di 10 addetti.

settore, non tanto per la transizione all'elettrico, quanto per la riduzione generalizzata dei volumi degli stabilimenti di Melfi, Cassino e nell'ultimo anno di Pomigliano e Atessa, confermando che la crisi del comparto dipende oggi più dall'assenza di investimenti da parte dell'ex gruppo Fiat che dalla realizzazione di modelli elettrici: finora, in attesa che parta a regime la produzione della DS8 a Melfi, si segnala solo la produzione della 500e a Mirafiori, tra l'altro con risultati non soddisfacenti sul piano delle vendite.

La dimostrazione della scarsa dinamica degli investimenti operata da Stellantis è confermata anche dall'assenza di programmi sistematici di *reskilling* o *upskilling*, finalizzati all'adeguamento delle competenze della forza lavoro all'elettrico, una situazione in parte analoga a quella che si sta riscontrando tra le aziende della componentistica. Dall'analisi del materiale empirico raccolto in una ricerca ancora in corso (*Labour in Transition: Job-skills Development and Firm Innovation Competencies*), con interviste ai principali attori della formazione tra cui Its, istituti professionali, policy maker ed esperti del settore e basata su un campione di imprese italiane della componentistica che hanno stabilimenti anche in Polonia, non emergono iniziative formative specifiche in relazione alla transizione, ma si rileva di fatto una preferenza da parte delle aziende per le competenze trasversali piuttosto che tecniche. Le prime, infatti, sono preferite poiché più spendibili nel lungo periodo e meno esposte ai mutamenti legati alla velocità dello sviluppo tecnologico. Inoltre, nelle aziende si rileva una tendenza a reclutare nuovi profili, soprattutto nelle attività ad alta qualificazione, piuttosto che ad implementare specifiche attività di formazione del personale già presente in organico.

3. *C'è ancora spazio (e tempo) per una politica industriale nel settore auto in Italia?*

Se è vero che l'Italia si è caratterizzata per l'ormai cronica assenza di politiche industriali, abbiamo però già sottolineato che il settore auto ha ricevuto sostegni finanziari significativi da parte dello Stato. La concessione e l'utilizzo di queste risorse (in parte a fondo perduto) non sono stati vincolati neppure sul piano occupazionale, né in qualche modo hanno saputo indirizzare o sollecitare l'azienda verso l'adozione di investimenti nella chiave della transizione. Sono passati ormai più di dieci anni dalla crisi del cosiddetto Dieselgate che ha coinvolto il principale produttore europeo e mondiale (VW) e i river-

beri di questa crisi sono stati colti solo negli ultimissimi anni. Lo stesso amministratore delegato del gruppo, Marchionne, in quella fase rivendicava che il passaggio all'elettrico sarebbe stato perseguito solo per effetto di provvedimenti normativi, ma ritardando in questo modo investimenti (sempre limitati) e strategie commerciali sul piano dell'offerta. Non casualmente la quota di mercato in Italia dell'intero gruppo Stellantis (includendo dunque i marchi di Peugeot Société Anonyme – Psa) è risultata pari al 29% nel 2024, lo stesso valore che qualche anno prima avevano le sole immatricolazioni di vetture con marchi del gruppo Fca.

Con riferimento al Pnrr, sono state previste risorse specifiche per il settore dell'automotive. Un elemento presente nel piano è quello relativo alla produzione di batterie ma le risorse assegnate per lo sviluppo sono state giudicate insufficienti, in particolare, da parte dell'Associazione nazionale filiera industria automobilistica (Anfia). La vicenda stessa della gigafactory di Termoli⁶, a causa di continui rinvii, rischia di privare l'Italia di una produzione in prospettiva fondamentale ai fini della produzione stessa di veicoli elettrici, cui si è provveduto fino a oggi con le importazioni dall'estero delle batterie (è stato così per la 500e e ancora più di recente per la batteria della nuova DS8, entrata in produzione nello stabilimento di Melfi nel secondo trimestre del 2025).

La decisione del governo italiano alla fine dello scorso anno di ridurre, fin quasi ad azzerare, la dotazione del Fondo automotive, istituito alla fine del 2022 con un budget di 8,7 miliardi fino al 2030, sembra indicare la rinuncia a un effettivo rilancio dell'industria dell'auto. Ben 4,6 miliardi dei 5,8 residui per il periodo 2025-2030 erano stati infatti destinati ad altri impegni dalla legge di bilancio del 2025, e soltanto in seguito alla denuncia da parte dei sindacati e delle associazioni di settore sono stati fatti risalire a una nuova disponibilità di circa un miliardo. Il fondo aveva l'obiettivo di favorire la transizione verde attraverso attività di ricerca, riconversione e riqualificazione dell'industria del settore, ma anche incentivi all'acquisto di veicoli non inquinanti. Per incoraggiare l'innovazione tecnologica e rafforzare gli investimenti nel settore sono state ideate due direttrici: i «contratti di sviluppo», uno strumento già consolidato, e una nuova misura di intervento, gli accordi per l'innovazione, entrambi orientati a supportare progetti strategici di

⁶ Il progetto di gigafactory gestito da Acc (joint venture tra Stellantis, Mercedes e Total Energy) prevede di insediare un nuovo sito di produzione di batterie elettriche per l'automotive a Termoli, in Molise, sul sito dello stabilimento di produzione Fca, nato nel 1972 e specializzato nella produzione di motori e trasmissioni.

ricerca, sviluppo e produzione all'interno della filiera automotive, per un importo complessivo di 525 milioni di euro.

Gli accordi per l'innovazione mirano a finanziare progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale di alto impatto tecnologico. I beneficiari possono essere aziende e centri di ricerca per lo sviluppo di nuovi veicoli a emissioni ridotte, materiali avanzati per veicoli più leggeri e sostenibili e tecnologie per la connettività e l'interazione digitale tra conducente e mezzo. I contratti di sviluppo, che assorbono circa il 70% dei fondi, si rivolgono a imprese che vogliono realizzare progetti di investimento industriale di ampia portata, con un focus su ricerca e innovazione. Ogni progetto deve coinvolgere investimenti superiori a 20 milioni di euro e prevedere la possibilità di accedere a diverse forme di agevolazione, tra cui finanziamenti a condizioni di favore e contributi a fondo perduto per spese dirette o infrastrutturali⁷. Più di recente il Mimit ha disposto l'apertura di un nuovo bando (aprile 2025) a finanziamento delle catene di approvvigionamento strategiche, tra cui quella per l'automotive, per un importo complessivo di 500 milioni di euro, di cui il 40% per investimenti da realizzare nelle regioni del Mezzogiorno. Quest'ultimo si inserisce all'interno di un impegno più complessivo di 2,5 miliardi di euro annunciato per il triennio 2025-2027, che resta comunque inferiore alla dotazione del Fondo automotive antecedente alla legge di bilancio del 2025.

Sempre all'interno del decreto legge che introduceva le risorse per i contratti e gli accordi di sviluppo, il governo ha esteso la dotazione del Fondo nuove competenze, istituito nel 2020 e ripreso nel Pnrr, un fondo finalizzato alla formazione del personale dipendente per adeguare le competenze alle nuove transizioni (incluse quelle digitali). Anche riguardo a questo Fondo le prime analisi disponibili non riescono, tuttavia, a dar conto delle ricadute sui singoli comparti produttivi.

Nel contesto di una crisi sempre più profonda del settore, nel dicembre 2023 il Mimit con il supporto di Anfia, dando anche seguito alle sollecitazioni delle parti sociali, ha istituito il Tavolo per lo sviluppo dell'automotive, al fine di individuare le misure più utili di supporto all'intera filiera, nell'intento di riportare la quota di produzione di auto in Italia a un milione e spingere Stellantis a presentare un nuovo piano industriale di effettivo rilancio della produzione nazionale, che a tutt'oggi non è ancora pervenuto. A distanza ormai di due anni va detto che i risultati di policy prodotti sono scarsi se non proprio

⁷ A oggi, tuttavia, non sono disponibili dati da parte di Invitalia o del Mimit in grado di indicare le aziende beneficiarie e le caratteristiche degli investimenti.

nulli⁸. Considerando la decurtazione del Fondo automotive si potrebbe dire anzi che il Mimit non è riuscito a salvaguardare la dotazione iniziale del fondo. Il Tavolo per lo sviluppo dell'automotive, a cui ha partecipato Stellantis insieme ad altre aziende, parti sociali ed esperti del settore, sarebbe stato necessario ben prima della crisi attuale, come richiesto dalle organizzazioni sindacali, e avrebbe dovuto, al pari di quanto accaduto altrove, delineare strategicamente il rilancio della produzione o perlomeno degli investimenti (pubblici e privati) che continuano a restare il vero punto nodale⁹.

Anche il recente Libro verde Mimit (cfr. *supra*, Caporale), che ha l'indubbio merito di riproporre la questione delle politiche industriali, includendo l'automotive tra i comparti sui quali far convergere gli investimenti strategici per la transizione ecologica, mostra altresì elementi critici che esprimono i limiti dell'approccio del governo attuale e, come detto, di parte del mondo produttivo rispetto alla transizione verde nel settore automotive. La regolamentazione europea della produzione di motori endotermici (divieto di produrre dal 2035) viene vista come occasione di rilancio, ma viene indicata tra i cardini della transizione green l'introduzione del principio della neutralità tecnologica (pp. 23-4 del Libro verde), ovvero la libertà per ogni paese e settore produttivo di scegliere le tecnologie più adatte all'obiettivo delle zero emissioni allo scarico. Sebbene questo principio non sia contestabile in assoluto (tanto da essere previsto dagli obiettivi europei per l'auto), se riproposto in questa fase ormai prossima alla scadenza del 2035 e nello specifico dei trasporti su gomma, va contro la comprovata superiore efficienza dell'elettrico rispetto ad altre tecnologie (biocombustibile, idrogeno). Questo elemento, in realtà, pretende di riportare indietro il dibattito scientifico, rafforzando proprio quel ritardo di innovazione di prodotto rispetto all'offerta già oggi disponibile da parte dei costruttori asiatici (in testa diverse aziende cinesi) e statunitensi (tra cui Tesla), che lo stesso Libro verde vorrebbe scongiurare¹⁰. La neutralità tecnologica viene in realtà utilizzata come

⁸ Non si è giunti ad esempio a una ipotesi di riforma degli ammortizzatori sociali per introdurne uno in linea con la transizione in atto, come richiesto dalle organizzazioni sindacali, mentre lo strumento dell'area di crisi complessa dichiarata per il sistema locale del lavoro di Torino e per l'area industriale di Melfi non ha prodotto finora risultati concreti e rischia di non produrli in futuro in assenza di un quadro sistematico di politica industriale per l'auto.

⁹ In questa direzione va compresa l'istituzione nell'estate del 2022 dell'Osservatorio nazionale automotive da parte di Federmeccanica e Fim-Fiom-Uilm, sfociato nella presentazione di un rapporto sulle politiche europee per il settore dell'auto presentato il 23 marzo 2023 presso il Cnel.

¹⁰ La possibilità di ricorrere ad altre fonti energetiche per l'alimentazione dei motori non è affatto negata dalle regole europee, che prevedono esclusivamente la necessità di an-

strumento politico per spingere a rivedere il divieto della vendita di motori endotermici dal 2035¹¹, a favore di una maggiore gradualità della transizione, in grado, secondo i suoi sostenitori, di recuperare il divario di competitività e di innovazione nel frattempo maturato con minori rischi per l'occupazione.

4. In conclusione: carenze di politica industriale e rischi di disarticolazione territoriale.

Sebbene il tema delle politiche industriali per il settore dell'auto sia ritornato in auge nel contesto di una transizione tecnologica non completamente nuova, l'assenza di una proposta complessiva che guardi al tema della mobilità (pubblica e privata) continua a restare evidente. Se da un lato esiste un manifesto problema di scarsità di investimenti da parte della principale impresa italiana, Stellantis, che anzi sta perseguendo una continua riduzione della sua capacità produttiva e dei suoi livelli occupazionali in Italia, dall'altro, come dimostrano i modesti risultati finora ottenuti dal Tavolo automotive, il governo italiano sembra continui a perseguire un ruolo di «Stato ancella» e non di «Stato stratega». Le conseguenze sono abbastanza evidenti: il depauperamento del patrimonio industriale non è solo dannoso per un comparto chiave come quello dell'auto, ma per il profilo manifatturiero complessivo dell'Italia, che neppure l'elevata propensione all'export delle aziende della componentistica può garantire.

La continua revisione dei fondi pubblici destinati al settore, il comportamento non chiaro di Stellantis, che alle dichiarazioni di intento sull'aumento di produzione in Italia non ha fatto seguire finora effettivi investimenti, sono fattori che stanno contribuendo a indebolire l'attrattività dell'Italia sul piano degli investimenti esteri in questo comparto (al di là delle problematiche connesse al costo dell'energia e di altri costi indiretti).

Allo stesso modo, la discussione sul tema della neutralità tecnologica, sostenuta sia dal governo sia da parte delle associazioni dato nullare le emissioni di CO₂ in atmosfera ma la necessità di una transizione veloce impone di concentrare risorse sulla tecnologia più efficiente, cfr. <https://www.motus-e.org/faq-items/chedifferenza-ce-tra-neutralita-tecnologica-e-pluralita-tecnologica/>.

¹¹ Si vedano a questo proposito le dichiarazioni del governo e dell'Istituto per la competitività (N. Barone, Auto, il governo punta alla strada delle «neutralità tecnologica»: ecco cosa vuol dire, in «Il Sole 24 Ore», 13 marzo 2023) e il comunicato stampa delle Confindustrie del Nord del dicembre 2021 <https://confindustria.lombardia.it/comunicazione/comunicati-stampa-e-dichiarazioni/transizione-automotive-confindustrie-del-nord-sconcerati-da-approccio-cite>.

riali e del sindacato, rischia di rallentare oltremodo una più decisa transizione verso quella che al momento risulta essere la soluzione tecnologica più efficace in termini di abbattimento dei costi ambientali e sanitari, e non ultimo di confinare la produzione nazionale a tecnologie sempre meno competitive.

In conclusione, non vanno dimenticate le implicazioni territoriali delle dinamiche appena descritte del comparto automotive in Italia. La produzione di auto e veicoli commerciali leggeri (così come quella dei motori) sul territorio nazionale è rimasta localizzata prevalentemente nel Mezzogiorno; ebbene, la riduzione dei volumi produttivi e il ricorso alle dimissioni incentivate da parte di Stellantis stanno provocando un considerevole calo dell'occupazione, anche nell'indotto, andando a incidere particolarmente nell'area del paese economicamente meno sviluppata e caratterizzata da forte disoccupazione. La componentistica nel complesso mostra invece una tenuta occupazionale; essa è però localizzata in gran parte al Nord (Lombardia e Piemonte *in primis*), mentre le caratteristiche peculiari che essa assume nel Sud – basso numero di imprese locali esportatrici e in grado di competere a livello internazionale; forte dipendenza dal costruttore (Oem); concorrenza dei fornitori del gruppo Peugeot (Psa); pressioni per la delocalizzazione della produzione in Nord Africa o in Europa centro orientale – la espongono a un forte rischio di contrazione proprio in quest'area.

Possiamo dunque concludere che i cali occupazionali dell'automotive, già evidenti negli stabilimenti di assemblaggio e con preoccupanti prospettive future nella componentistica, rappresentano un colpo particolarmente grave, perché assestato a un'area già in difficoltà. Così, ragionare sulle prospettive future del comparto a fronte di cambiamenti globali profondi, come la ridefinizione delle catene globali del valore e la transizione verso l'elettrico, significa riflettere sulla coesione territoriale del paese, sul suo processo complessivo di sviluppo. La riflessione e il dibattito su questo problema sono urgenti perché esistono in linea di principio ancora margini di intervento. Il comparto automotive meridionale presenta infatti alcune concentrazioni industriali e specializzazioni produttive che possono beneficiare della transizione tecnologica in corso, a condizione, però, di rapide e chiare strategie messe in atto dagli attori economici e istituzionali della filiera, a livello nazionale e locale.

Parte terza.
Quali esperienze oltre oceano?
I casi Usa e Cina

VIII. Crescita, cambiamento strutturale e politiche industriali: il caso americano, una lettura di lungo periodo

di Marco Rodolfo Di Tommaso e Elena Prodi

1. *Introduzione.*

Gli Stati Uniti sono stati spesso rappresentati nel dibattito politico e accademico come l'archetipo dell'economia di mercato liberale, caratterizzata da un intervento statale minimo e da una fiducia quasi dogmatica nella capacità autoregolatrice del mercato. I governi che nel tempo si sono succeduti hanno contribuito a rafforzare questa immagine, riferendosi per lo più all'impiego di politiche macroeconomiche convenzionali, quando ritenuto necessario.

Eppure, un numero sempre maggiore di studi ha documentato come le amministrazioni statunitensi abbiano fatto ricorso, in modo frequente e strategico, a politiche industriali sia orizzontali che verticali, capaci di incidere profondamente sulla traiettoria di crescita del paese e sul suo sviluppo economico e sociale (Di Tommaso - Aggarwal 2025). L'evidenza empirica e storiografica ha infatti messo in luce come, sin dai primi anni dell'indipendenza, il governo degli Stati Uniti abbia operato con continuità su molteplici fronti della politica industriale, sebbene spesso attraverso forme indirette o dissimulate di intervento statale, caratterizzate da un'elevata frammentazione istituzionale e da un approccio prevalentemente settoriale (Di Tommaso - Tassinari 2017).

Lungi dall'essere un caso di sviluppo spontaneo interamente guidato dal mercato, lo Stato federale ha quindi svolto un ruolo strutturale nella strategia di sviluppo economico nazionale. E ciò anche in ragione del fatto che vi è sempre stata una domanda costante di intervento pubblico, proveniente da coalizioni di attori politici ed economici.

2. *La nascita di una potenza industriale mondiale.*

Sin dagli albori della Repubblica, durante l'era di George Washington, tali coalizioni – formate da politici e imprenditori emergenti – hanno sostenuto attivamente misure di politica industriale in un'ottica di «*catch-up strategy*» e protezione delle «*infant industries*», con l'obiettivo di colmare il divario tecnologico e produttivo rispetto alle potenze europee già consolidate.

Nei decenni successivi, i governi federali continuarono a sostenere attivamente lo sviluppo industriale attraverso dazi doganali elevati, sussidi pubblici e la concessione di terre per promuovere lo sviluppo infrastrutturale. Tuttavia, questo interventismo favorì anche una crescente concentrazione industriale che, se da un lato contribuì ad accelerare lo sviluppo economico, dall'altro pose le basi per l'emersione di alcune distorsioni di mercato e squilibri territoriali, tra cui una progressiva riduzione della concorrenza e disparità legate alla concentrazione dei principali poli industriali in determinate aree del paese. È in risposta a queste tendenze che, nel 1890, viene approvato lo Sherman Act, che permise al governo federale di esercitare, fino ai nostri giorni, una presenza costante – sia attiva che passiva – nella regolazione della concorrenza tramite la politica antitrust, influenzata dalle istanze e dalle pressioni di diversi stakeholder economici e sociali.

Nel primo Novecento, la politica industriale assunse un carattere ancora più interventista, spinta da eventi straordinari come la prima guerra mondiale, la Grande depressione e il secondo conflitto mondiale. In questi decenni, lo Stato non si limitò a facilitare lo sviluppo industriale: ne divenne protagonista diretto, pianificando la produzione, coordinando risorse e intervenendo su larga scala tramite dazi, sussidi e appalti pubblici, specialmente nei settori della difesa e delle infrastrutture. Questo attivismo fu sostenuto da potenti interessi imprenditoriali, che appoggiavano una politica commerciale nazionale e la difesa di alti dazi per proteggere e rafforzare l'industria manifatturiera interna. Questo periodo consolidò definitivamente il ruolo degli Stati Uniti come potenza industriale mondiale.

3. *Dalla guerra fredda all'egemonia liberista e alla globalizzazione.*

Nel secondo dopoguerra, l'intervento pubblico si confermò centrale, soprattutto in funzione della competizione strategica con

l'Unione Sovietica. Il governo sostenne attivamente settori ad alta intensità tecnologica e cruciali per la sicurezza nazionale, come l'aerospazio, le telecomunicazioni e l'informatica. La crescita economica fu favorita da imponenti investimenti infrastrutturali e da una robusta politica di ricerca e sviluppo. Tuttavia, a partire dagli anni settanta, il contesto mutò radicalmente: le crisi petrolifere, l'inflazione e la crescente concorrenza estera, in particolare da parte di Giappone ed Europa occidentale, misero in discussione l'efficacia del modello keynesiano (Di Tommaso - Aggarwal 2026). La fiducia nell'intervento pubblico diminuì, mentre guadagnavano terreno le idee neoliberaliste. Economisti come Milton Friedman sostennero il ridimensionamento del ruolo dello Stato, a favore di soluzioni orientate al mercato, ritenute più flessibili ed efficienti. Questo cambiamento ideologico aprì la strada alla svolta politica degli anni ottanta. Nello specifico, con l'elezione di Ronald Reagan, la politica industriale statunitense assunse una nuova direzione. Pur dichiarandosi fautore del libero mercato, Reagan adottò un approccio pragmatico: in un contesto internazionale instabile, il suo governo intervenne selettivamente in alcuni settori chiave ritenuti strategici – difesa, agricoltura e automotive – pur evitando una pianificazione industriale settoriale su larga scala. Parallelamente, avviò una profonda deregolamentazione dell'economia, con l'obiettivo di ridurre il peso dello Stato e rilanciare l'iniziativa privata. Queste politiche furono accolte favorevolmente dalle grandi imprese, in particolare nei settori della siderurgia, dell'automobile e della difesa, ma suscitarono resistenze tra i sindacati e i piccoli produttori, che si sentirono esclusi dai benefici di tale trasformazione (Di Tommaso - Schweitzer 2013).

Negli anni novanta, le amministrazioni di George W. Bush e Bill Clinton proseguirono lungo la traiettoria di un approccio orizzontale alla politica industriale. Invece di intervenire su singoli settori, puntarono su misure trasversali, come il sostegno alla ricerca, all'innovazione e alle tecnologie emergenti, tra cui informatica, elettronica e semiconduttori. Entrambi promossero anche importanti accordi commerciali internazionali, come il *North American Free Trade Agreement* (Nafta), nel tentativo di rafforzare la competitività globale dell'economia americana e attrarre investimenti. Tuttavia, se da un lato queste politiche sancirono l'ascesa di regioni ad alta intensità tecnologica – come la Silicon Valley, l'area di Seattle o il Research Triangle in North Carolina – dall'altro alimentarono un sentimento crescente di disillusione in molte aree industriali tradizionali del Midwest e del Nord-est, la cosiddetta Rust Belt, già colpite dalla crisi mani-

fatturiera degli anni settanta e ottanta innescata dalla liberalizzazione commerciale e da fenomeni di delocalizzazione produttiva.

Con l'inizio del nuovo millennio, l'amministrazione di George W. Bush si trovò ad affrontare sfide ancora più complesse. L'ascesa economica della Cina, culminata nel suo ingresso nell'Organizzazione mondiale del commercio (Wto) nel 2001, esercitò ulteriori pressioni competitive sull'industria manifatturiera americana, mentre gli attacchi terroristici dell'11 settembre riportarono al centro dell'agenda politica il tema della sicurezza nazionale. In risposta, la politica industriale dell'amministrazione Bush si articolò lungo due direttrici: da un lato la concessione di incentivi fiscali e sgravi per stimolare l'iniziativa privata, coerentemente con l'approccio liberista del governo; dall'altro il rafforzamento di settori strategici come l'aerospazio, la difesa e l'energia fossile, tramite investimenti mirati in ricerca e sviluppo (Di Tommaso - Aggarwal 2026). Anche in questo caso, i benefici si concentrarono in specifiche aree ad alta specializzazione industriale e tecnologica – come Texas, Virginia e California – mentre molte regioni già in difficoltà continuarono a perdere centralità economica. Il risultato fu un ulteriore approfondimento dei divari territoriali, con l'emergere, nei primi anni duemila, di un'economia sempre più polarizzata tra «vincitori» e «vinti» della globalizzazione, che avrebbe in seguito alimentato tensioni sociali.

4. Il nuovo millennio tra crisi del modello industriale e diseguaglianze territoriali.

La crisi finanziaria del 2008 ha segnato un momento di svolta. Durante questa congiuntura, l'amministrazione Obama adottò un approccio marcatamente keynesiano, intervenendo con massicci pacchetti di stimolo economico e sostenendo attivamente settori come l'automotive, le energie rinnovabili, la manifattura avanzata e le tecnologie verdi. In questa fase, lo Stato tornò ad assumere un ruolo centrale nell'economia, con l'obiettivo di salvare posti di lavoro, rilanciare la domanda interna e avviare una transizione verso un'economia più sostenibile. Le politiche di Obama furono sostenute da sindacati e movimenti ambientalisti, ma criticate dai repubblicani, che le considerarono eccessivamente invasive e non sostenibili nel lungo periodo. In effetti, sebbene molti interventi abbiano prodotto effetti positivi nel breve periodo, non sono riusciti a innescare un cambiamento strutturale duraturo in un modello industriale consolidato nel tempo

da un impianto di politiche basato su un sostegno selettivo e orientato a specifici settori produttivi, senza previsione di un disegno coerente di coesione territoriale.

Infatti, se da un lato la strategia federale di allocazione delle risorse – tramite appalti pubblici, finanziamento della ricerca, partenariati pubblico-privati e sostegno a università d'eccellenza – ha privilegiato alcune aree metropolitane e distretti specifici, contribuendo in modo determinante alla formazione, al consolidamento e all'espansione di importanti ecosistemi territoriali dell'innovazione, dall'altro ha generato una distribuzione spaziale fortemente diseguale delle capacità produttive, delle infrastrutture tecnologiche e del capitale umano qualificato (Moretti 2012).

In questo senso, emblematici sono i casi precedentemente citati della Silicon Valley in California, del Research Triangle Park nella Carolina del Nord e della Route 128 nell'area di Boston: territori ad alta intensità tecnologica, dove università, centri di ricerca, start-up, grandi imprese e istituzioni pubbliche hanno creato un ecosistema integrato, capace di attrarre capitali pubblici e privati e di fungere da acceleratore del progresso tecnico. Questi hub sono diventati poli di attrazione per lavoratori altamente qualificati, alimentando un effetto moltiplicatore: la concentrazione di competenze ha infatti favorito la nascita di nuove imprese, che a loro volta hanno attirato ulteriori talenti, in un circolo virtuoso che ha portato a elevati livelli di produttività e salari crescenti per i lavoratori specializzati.

Altrettanto importante è menzionare che, dalla metà degli anni ottanta, salari e livelli occupazionali nelle aree metropolitane più prospere hanno iniziato a crescere in modo costantemente più rapido rispetto a quelli delle città mediane e meno sviluppate. Già alla fine degli anni novanta, questo gruppo di metropoli – che include città come San Jose, San Francisco, New York, Boston e Washington DC – ha registrato aumenti salariali e occupazionali nettamente superiori rispetto alla media. Da allora, dopo una pausa a metà degli anni duemila, le cosiddette *superstar cities* hanno ripreso a crescere con forza, sospinta dalla transizione verso un'economia della conoscenza e dei servizi avanzati. Questo fenomeno è avvenuto a scapito di ampie porzioni del territorio nazionale che sono progressivamente rimaste escluse dai circuiti dell'innovazione, allargando ulteriormente il divario.

Già a partire dagli anni settanta, come precedentemente accennato, molte aree interne e regioni industriali del Nord-est e del Midwest – tradizionalmente legate alla manifattura – hanno sperimentato fenomeni di delocalizzazione di importanti centri produttivi e, conseguente-

mente, un progressivo declino industriale, segnato da chiusure di impianti, disoccupazione, stagnazione demografica e deterioramento del tessuto sociale. In parallelo, diverse industrie manifatturiere a bassa produttività, localizzate principalmente in piccoli centri del Midwest e del Sud-est, sono state fortemente colpite dalla concorrenza delle importazioni cinesi negli anni novanta e duemila. Molte di queste aree non si sono mai riprese dagli shock commerciali subiti (Autor, Dorn, Hanson 2016). Ciò ha accelerato la perdita di posti di lavoro nel settore secondario, contribuendo al radicamento di disparità economiche e occupazionali tra regioni dinamiche, integrate nelle catene del valore globali, e territori marginalizzati dalla transizione verso un'economia postindustriale (Di Tommaso, Tassinari, Ferrannini 2019).

La Rust Belt – che include Stati come Ohio, Pennsylvania, Michigan e Indiana – rappresenta un caso emblematico di questo processo regressivo, in cui la perdita di centralità industriale non è stata bilanciata nel tempo da efficaci politiche di riconversione. Le risposte pubbliche si sono rivelate spesso frammentarie, disorganiche o tardive, incapaci di promuovere una reale diversificazione economica o di attrarre investimenti nei settori emergenti. Inoltre, i confronti internazionali confermano che, da anni, gli Stati Uniti investono molto meno rispetto ad altri paesi industrializzati in programmi sostenuti da politiche attive del lavoro, mirate ad aiutare i lavoratori e le comunità ad affrontare gli shock e i processi di divergenza economica. Ciò ha lasciato interi territori in una condizione di stagnazione economica, con un elevato tasso di disoccupazione strutturale, fenomeni di spopolamento urbano e una progressiva erosione del tessuto sociale e produttivo.

Anche la Route 128 – l'anello autostradale che circonda l'area metropolitana di Boston – è stata oggetto di tentativi di riconversione industriale che hanno dimostrato quanto nel complesso i processi di transizione siano complessi, non lineari e fortemente dipendenti dalle risorse a disposizione nel contesto di riferimento (ad esempio, dotazione di capitale sociale e qualità delle istituzioni). Dopo un periodo di forte crescita tra gli anni sessanta e ottanta, la Route 128 ha conosciuto una fase di declino con la crisi di molte grandi imprese tecnologiche locali. Solo in una fase successiva, grazie alla presenza di università d'eccellenza come il Mit e Harvard, e a una progressiva apertura verso modelli di innovazione più collaborativi e imprenditorialmente orientati, l'area è riuscita a riconvertirsi parzialmente, attrarre start-up e nuove imprese, e reintegrarsi nei circuiti globali dell'innovazione, sebbene senza tornare alla centralità di un tempo.

5. *Le conseguenze della crisi economico-finanziaria e la geografia del malcontento.*

A complicare ulteriormente il quadro degli squilibri territoriali, l'ascesa dell'economia digitale ha accentuato le diseguaglianze tra territori, premiando i lavoratori altamente istruiti e digitalmente competenti, sempre più concentrati nelle regioni collegate ai nuovi settori tecnologici. In questi luoghi, le imprese manifatturiere ad alta tecnologia, che in passato si sarebbero approvvigionate nel cuore produttivo degli Stati Uniti, hanno spesso spostato all'estero le attività produttive e di assemblaggio, attratte da costi inferiori e catene di fornitura globali. Questo ha ulteriormente ridotto l'importanza economica delle aree non metropolitane, un tempo fulcro dell'economia manifatturiera, e reso più difficile il loro reinserimento nelle dinamiche di crescita.

Questa polarizzazione si è ulteriormente cristallizzata negli anni successivi alla crisi economica del 2008. A quasi un decennio dalla Grande recessione, molte di queste aree – in particolare quelle non metropolitane – non hanno ancora recuperato i livelli occupazionali pre-crisi. Persone che un tempo facevano parte di una fiorente classe operaia si trovano oggi a dover affrontare condizioni lavorative precarie, spesso insufficienti a garantire un tenore di vita dignitoso, con effetti negativi sull'intero tessuto sociale delle comunità coinvolte (Moretti 2012). Il sentimento di esclusione maturato in molte aree periferiche si è progressivamente riflesso anche sul piano politico, dando origine a quella che è stata definita la «geografia del malcontento». Questo fenomeno si è tradotto in modelli territoriali di voto anti-establishment, emersi con forza nelle elezioni presidenziali del 2016, ma che rimangono evidenti in quelle del 2020 e del 2024, rivelando una frattura sempre più marcata tra due Americhe: da un lato le grandi aree metropolitane, dinamiche, diversificate e in crescita, dall'altro le piccole città e le zone rurali, più omogenee, segnate da stagnazione economica e declino sociale.

Nel corso della campagna elettorale per le elezioni presidenziali statunitensi del 2016, il candidato repubblicano Donald Trump intercettò questo sentimento, diffuso in molti territori, di essere stati «lasciati indietro» e di non contare nelle principali dinamiche politiche nazionali e globali (Rodríguez-Pose 2018). Trump ha basato infatti la sua campagna sull'idea che altri paesi stessero approfittando degli Stati Uniti attraverso gli accordi di libero scambio esistenti, promettendo di rinegoziare trattati come il Nafta, ritenuti responsabili della delocalizzazione produttiva e della perdita di posti di lavoro. In questo

contesto, molti elettori hanno trovato nelle parole di Trump un riferimento che sembrava parlare direttamente alle loro esperienze e alle difficoltà delle proprie comunità.

Una volta eletto, Trump ha avviato un programma di politica industriale senza precedenti, incentrato sulla campagna «America First». In risposta all'aumento delle tensioni tra Stati Uniti e Cina, alla fragilità delle catene globali del valore e alla perdita di capacità manifatturiera interna, Trump ha adottato tagli fiscali, deregolamentazione e dazi come principali strumenti di intervento industriale. Queste misure hanno trovato particolare sostegno proprio nelle regioni manifatturiere che, negli ultimi vent'anni, avevano sperimentato disoccupazione e disinvestimento, malgrado tali strategie si siano rivelate dannose per molte imprese – in particolare quelle tecnologiche – fortemente integrate nelle catene di fornitura cinesi (Di Tommaso - Aggarwal 2026). Parallelamente, l'amministrazione ha introdotto restrizioni commerciali e agli investimenti, promuovendo un «*decoupling* strategico» da Pechino (sulle strategie industriali cinesi si veda *infra*, Barbieri, Pollio e Rubini).

Nonostante l'impronta interventista, l'amministrazione Trump ha mantenuto anche elementi classici della *supply-side economics*, come i tagli fiscali, nel tentativo di rilanciare la crescita economica. Verso la fine del mandato, si sono intravisti segnali di un parziale ritorno all'intervento federale diretto nell'economia, attraverso politiche finalizzate a rafforzare settori strategici con fondi pubblici. Infatti, pur avendo proposto tagli generalizzati alla spesa federale per la ricerca nei suoi bilanci annuali, Trump ha incrementato gli investimenti in settori ritenuti prioritari per la competitività tecnologica, come l'intelligenza artificiale, il calcolo quantistico e, nell'ultima proposta di bilancio, anche la ricerca su energia nucleare e fusione.

6. *L'approdo delle politiche place-based.*

In questi anni, parallelamente al primo mandato di Donald Trump, comincia a maturare, sia tra le forze politiche sia tra gli economisti, un consenso bipartisan e un inedito atteggiamento favorevole nei confronti delle politiche *place-based* (cfr. *supra*, Ferrara, Fusacchia, Nisticò). A differenza dell'Unione europea, che vanta una consolidata tradizione di politiche regionali orientate al riequilibrio territoriale, negli Stati Uniti tali interventi sono stati storicamente molto più limitati, rappresentando meno del 3% della spesa pubblica statale

e locale finanziata con entrate tributarie proprie (Bartik 2020). L'intervento federale in ambito territoriale era stato sostanzialmente smantellato durante l'amministrazione Reagan. Fino a tempi recenti, la politica economica territoriale è stata appannaggio quasi esclusivo dei governi statali e locali, principalmente attraverso incentivi alle imprese, senza un vero coordinamento né un supporto strutturale da parte del governo federale (*ibid.*).

Tuttavia, il radicamento delle diseguaglianze territoriali ha messo in crisi l'assunto centrale delle teorie di convergenza regionale, secondo cui le disparità – in termini di salari, occupazione e vitalità imprenditoriale – tenderebbero a ridursi nel tempo con la crescita economica. Le persistenti divergenze hanno invece spinto accademici e decisori politici a rivedere la storica diffidenza verso le politiche *place-based*, aprendo così il dibattito a una nuova generazione di politiche industriali federali, esplicitamente territoriali e orientate, tra gli obiettivi, anche alla transizione ecologica.

È stata l'amministrazione Biden, nel 2021, a inaugurare questa nuova fase, avviando un insieme di interventi *place-based* su scala senza precedenti per gli Stati Uniti e, sotto molti aspetti, innovativa anche rispetto all'esperienza dell'Unione europea. In particolare, l'amministrazione Biden si è distinta per l'attenzione allo sviluppo delle catene di fornitura domestiche e per l'integrazione dell'agenda verde in una strategia esplicitamente *place-based*, mirata a rilanciare le numerose regioni rimaste indietro.

I quattro pilastri della nuova agenda di politica economica dell'amministrazione Biden sono l'American Rescue Plan Act (Arpa), l'Infrastructure Investment and Jobs Act (Iija), il Chips and Science Act (Csa) e l'Inflation Reduction Act (Ira).

Questi quattro strumenti legislativi segnano una svolta nella politica economica degli Stati Uniti, orientandola verso un'agenda industriale esplicitamente volta alla ricostruzione di economie regionali più inclusive. L'American Rescue Plan Act, l'Infrastructure Investment and Jobs Act e il Chips and Science Act mobilitano circa 80 miliardi di dollari destinati a progetti per l'energia pulita, le tecnologie verdi, l'industria dei semiconduttori e l'ammodernamento delle infrastrutture nei settori di trasporti, telecomunicazioni, acqua ed energia, in città e aree interne. A questi fondi si affiancano i 400 miliardi di dollari dell'Inflation Reduction Act, destinati alla transizione ecologica e alla gestione delle emergenze.

Tra le iniziative di punta spicca la strategia per la creazione della cosiddetta Battery Belt nel Midwest, che combina obiettivi di decar-

bonizzazione con il rilancio di aree in declino attraverso pratiche di *reshoring* della produzione manifatturiera legata alla produzione di tecnologie per l'energia pulita, in particolare batterie e componenti per la mobilità elettrica.

Emblematico è anche il programma Build Back Better Regional Challenge (Bbbrc), avviato nell'ambito dell'American Rescue Plan Act, con l'obiettivo di rafforzare i cluster industriali regionali e promuovere occupazione qualificata, in particolare nei settori della manifattura hi-tech e delle energie rinnovabili.

Altra iniziativa di rilievo, nel contesto del Chips and Science Act, è stata l'istituzione all'interno della National Science Foundation (Nsf) – principale ente federale per il finanziamento della ricerca e dell'innovazione – del Directorate for Technology, Innovation and Partnerships (Tip). Si tratta della prima nuova direzione creata nella Nsf da oltre trent'anni, dedicata a guidare programmi *place-based* a livello territoriale, a conferma della crescente centralità delle economie regionali nell'agenda scientifica e politica degli Stati Uniti.

Tuttavia, con il ritorno di Trump alla Casa Bianca nel 2025, il governo ha preso le distanze dalla strategia industriale di Biden. Durante la campagna elettorale del 2024, Trump ha criticato le iniziative simbolo di Biden – l'Infrastructure Investment and Jobs Act e l'Inflation Reduction Act – attribuendo all'eccessiva spesa federale del suo predecessore la principale responsabilità dell'aumento dell'inflazione. Ha inoltre contestato le condizioni regolatorie legate all'erogazione dei fondi federali, come quelle relative a diversità, equità e inclusione (Dei), ambiente e diritti dei lavoratori, e messo in discussione la creazione del Directorate for Technology, Innovation and Partnerships. Una volta insediato, il presidente Trump ha emesso ordini esecutivi per bloccare i finanziamenti previsti dall'Ira e dall'Iija e ha drasticamente ridotto il sostegno alle misure promosse da Biden, rallentando importanti iniziative di riconversione di alcuni siti manifatturieri già in corso. Sebbene alcuni fondi siano stati sbloccati in seguito a ordinanze giudiziarie federali, l'incertezza normativa e la mancanza di coordinamento a livello federale continuano a ostacolare gli investimenti nelle regioni più svantaggiate (Di Tommaso - Aggarwal 2026).

7. Il ritorno delle politiche protezionistiche.

Con il ritorno di Trump alla Casa Bianca, la politica industriale federale ha subito un'inversione significativa rispetto all'approccio

adottato dall'amministrazione Biden, segnando un ritorno a politiche protezionistiche e all'utilizzo di strumenti già impiegati durante il primo mandato, in particolare i dazi doganali contro le economie ritenute rivali strategiche. Questi ultimi sono stati impiegati per finanziare ingenti incentivi selettivi, orientati a obiettivi nazionalistici o di vantaggio competitivo immediato nei settori delle materie prime, della chimica, dell'acciaio, dell'automotive e dei minerali critici. Si è così tornati a una logica di intervento scollegata dal riequilibrio territoriale, che privilegia hub tecnologici già consolidati, spesso situati in Stati «amici» o strategicamente rilevanti, come quelli repubblicani, o a forte vocazione industriale, vanificando il tentativo dell'amministrazione precedente di costruire una crescita industriale più inclusiva e diffusa su scala nazionale.

Il ritorno al potere di Trump non si limita a segnare una ripresa del protezionismo o un arretramento della globalizzazione, ma inaugura una nuova fase nel rapporto tra lo Stato americano e la sua base industriale. Una fase caratterizzata da una rinnovata disponibilità a utilizzare la politica industriale come strumento centrale di governo economico e geopolitico, per affrontare direttamente i rivali strategici – in particolare la Cina, ma non solo – e per ridefinire i termini dell'interdipendenza economica globale. Non c'è dubbio che oggi il contesto globale sia profondamente cambiato e sia radicalmente diverso rispetto all'espansionismo ottocentesco, al secondo dopoguerra o all'età dell'oro della globalizzazione. Il nuovo ordine internazionale in evoluzione – sul piano economico, politico e militare – e la coesistenza di una pluralità di potenze economiche e politiche impongono una ridefinizione della posizione degli Stati Uniti nello scenario globale. Una questione cruciale riguarda il modo in cui gli Stati Uniti potranno mantenere la loro storica leadership tecnologica, e quindi la capacità di produrre beni e servizi avanzati. Questo percorso trasformativo richiede politiche industriali che siano efficaci rispetto agli obiettivi ma soprattutto lungimiranti. E ciò significa concepire la politica industriale anche come uno strumento per garantire una sostenibilità sociale diffusa a livello territoriale e, al contempo, rafforzare la democrazia, soprattutto in contesti, come quello statunitense, in cui il modello di crescita e sviluppo del passato è sempre più messo in discussione dall'emergere di una società segnata da instabilità lavorativa, in cui diseguaglianze e disparità sono diventate la norma anziché l'eccezione.

IX. Strategia industriale e crescita economica regionale in Cina

di Elisa Barbieri, Chiara Pollio, Laretta Rubini

1. *Introduzione.*

L'esperienza di crescita e sviluppo economico industriale cinese è unica nel contesto contemporaneo da diversi punti di vista. Lo è, certamente, sul piano delle dimensioni e della portata: nel corso di poco più di quarant'anni, il paese ha affrontato un processo di cambiamento strutturale che lo ha portato da un'economia di stampo agricolo, e in cui gli sforzi di industrializzazione avevano generato notevoli difficoltà, a divenire prima la «fabbrica del mondo» e, poi, uno degli attori centrali dello sviluppo di prodotti e tecnologie di frontiera. La peculiarità dell'esperienza cinese è da ricercare anche nel ruolo delle politiche industriali nel definire la direzione, le tempistiche e la geografia del cambiamento strutturale di lungo periodo del paese. Questo approccio ha fatto transitare la Cina da un'economia a pianificazione altamente centralizzata a un sistema di economia di mercato socialista (come definita dagli stessi policymaker cinesi), mantenendo una continuità nei processi di costruzione delle politiche, caratterizzate da elementi di selettività dei territori, dei settori e delle imprese da un lato, e da una visione di lungo periodo dall'altro. All'interno di questa strategia, uno spazio molto rilevante è stato storicamente dedicato alla «geografia della produzione», come elemento cardine della «sperimentazione», in ambiti geografici limitati e controllati, di forme diverse di produzione: dall'apertura ai mercati esteri e al sistema capitalistico all'introduzione di innovazioni produttive o, in tempi più recenti, legate alla sostenibilità. Gli strumenti di policy utilizzati per indirizzare la geografia della produzione mostrano al contempo aspetti di varietà e stabilità: da un lato, infatti, essi si sono moltiplicati e hanno assunto obiettivi che si sono via via adattati al nuovo contesto eco-

nomico e storico o alla visione di lungo periodo che i policymaker cinesi identificavano, dall'altro gli stessi strumenti sono stati utilizzati per lungo tempo per raggiungere obiettivi diversi, e con una logica di applicazione di fondo coerente nel lungo periodo.

2. La geografia della produzione nell'approccio di policy cinese: l'esperienza delle Zone economiche speciali.

Al cuore degli strumenti per informare la geografia della produzione cinese si trovano le Zone economiche speciali (Zes), aree geografiche delimitate in cui le autorità cinesi hanno sperimentato l'introduzione di riforme istituzionali e industriali fin dalla fine degli anni settanta. In Cina, le Zes sono state inizialmente concepite come mezzo per testare alcune delle riforme in porzioni controllate del territorio, nonché come modo per combinare strategie di sviluppo basate sulla sostituzione delle importazioni e sull'orientamento all'export. Il processo di apertura dell'economia cinese al commercio internazionale è stato infatti graduale a partire dalla fine degli anni settanta, sotto la guida di Deng Xiaoping e della sua «politica della porta aperta»: un insieme di riforme che prevedevano l'apertura progressiva della maggior parte delle transazioni economiche del paese al mercato internazionale. L'apertura è stata condotta in maniera controllata, con alcune industrie e aree liberalizzate per prime e altre mantenute sotto il controllo pubblico. Anche nei periodi in cui la transizione verso un'economia di mercato sembrava accelerare, il governo centrale e i governi locali hanno continuato a svolgere un ruolo attivo nel perseguimento di obiettivi strategici e nell'identificazione dei settori ritenuti di interesse nazionale (Peck - Zhang 2013).

La sperimentazione con «la politica della porta aperta» ha avuto, infatti, una determinazione geografica inizialmente molto limitata e precisa: ha infatti preso il via con l'istituzione di quattro sole Zone economiche speciali, lungo la costa Sud-orientale del paese, nelle province del Guangdong (Shenzhen, Zhuhai e Shantou), e del Fujian (Xiamen). La scelta di localizzazione, in particolare nel Guangdong, aveva delle precise motivazioni di ordine sia economico che politico: in primo luogo, era una provincia relativamente arretrata e agricola, ideale per testare il contributo delle zone all'industrializzazione; in secondo luogo, era lontana da Pechino, il che da un lato garantiva maggiore autonomia e dall'altro allontanava la sperimentazione dal cuore del potere centrale; infine, è localizzato geograficamente in

prossimità di quelle che potevano essere e che effettivamente furono, le prime potenziali fonti di investimento, come Hong Kong, Macao e Taiwan, che storicamente fungevano da ponte con i capitali esteri e in cui un numero di esuli cinesi risiedeva con legami commerciali storici con la provincia (Barbieri e altri 2020).

Oltre all'elevata autonomia garantita alla governance delle Zes, la cifra centrale del funzionamento di queste zone va rintracciata nel binomio «sperimentazione-condizionalità». Le Zone economiche speciali avevano infatti molteplici obiettivi: lo studio dei meccanismi di funzionamento del capitalismo e dell'economia di mercato, l'acquisizione di conoscenze, l'aumento di esportazioni, occupazione e riserve in valuta estera, nonché di stimolare la competizione tra le regioni (Di Tommaso, Rubini, Barbieri 2013). La «sperimentazione» è nella natura stessa dello strumento utilizzato: delimitare geograficamente l'area di sviluppo della Zona economica permetteva di testare trasformazioni della struttura produttiva e più in generale delle dinamiche connesse al processo di industrializzazione (urbanizzazione e migrazioni solo per citare le principali) in un ambiente circoscritto più semplice da controllare. Ciò significava poter monitorare i successi e le criticità di tali trasformazioni, gestirne i tempi e decidere se rallentare o interrompere la sperimentazione nel caso in cui il cambiamento in atto avesse fatto emergere delle tensioni con gli obiettivi generali definiti dal governo centrale e con la tenuta sociale. Mentre nelle Zes procedeva l'integrazione con l'estero, il resto del paese rimaneva protetto. Se l'esperimento avesse prodotto effetti negativi o instabilità politica e sociale, interromperlo e invertirlo sarebbe stato più semplice.

La liberalizzazione del commercio e degli investimenti è andata di pari passo con la definizione di «condizioni» specifiche che gli investitori stranieri dovevano accettare (*ibid.*). All'inizio gli investimenti stranieri erano consentiti solo nella forma di joint-venture con imprese locali e con una gestione cinese, in modo da garantire l'assorbimento domestico delle conoscenze tecnologiche e delle pratiche manageriali. Gli investimenti stranieri sono stati poi gradualmente liberalizzati, in particolare alla seconda metà degli anni duemila, anche se alcuni controlli permangono ancora oggi. Fondamentale per la gradualità dell'apertura è stato l'approccio selettivo settoriale, ma anche un'attenzione particolare alla geografia della produzione.

Questa prima sperimentazione ha prodotto dei risultati molto significativi sul piano della crescita e della trasformazione strutturale di quei territori: nei due decenni successivi all'apertura, Shenzhen (prima Zes istituita) si è trasformata da piccolo centro urbano a megalopol-

poli di 10 milioni di abitanti, e la provincia del Guangdong è diventata uno dei driver dello sviluppo industriale e tecnologico del paese (Barbieri, Pollio, Prota 2020).

3. Aumento delle tipologie, diffusione geografica e recenti sviluppi delle Zone.

Il successo delle prime zone sull'area costiera del Guangdong e del Fujian ha dato luogo a due tipi di espansione dello strumento strategico.

Da un lato ha generato una proliferazione di tipologie di strumenti che oggi ricadono sotto la dicitura più generale di «zone di sviluppo», e che differiscono tra loro per missione, origine e strumenti di incentivazione. Oltre alle Zes originarie, sono stati istituiti altri tipi di zone, come le Zone di sviluppo economico e tecnologico (Etdz), le Zone di sviluppo high-tech (Htdz), le Zone di libero scambio (Ftz) e le Zone di lavorazione per l'esportazione (Epz) (Zheng e altri 2016). Queste differiscono per missione dichiarata, origine e strumenti incentivanti. Le Etdz, create poco dopo le Zes, offrono agevolazioni fiscali agli investimenti esteri, per favorire la loro localizzazione e la collaborazione con le imprese locali. Le Htdz nascono invece alla fine degli anni ottanta nell'ambito del programma Torch. Tale programma mirava a utilizzare le capacità tecnologiche e di conoscenza di università, istituti di ricerca e imprese medie e grandi per favorire processi innovativi e di trasferimento tecnologico. Coerentemente, le Htdz offrivano incentivi fiscali e infrastrutturali con l'obiettivo di aumentare il valore aggiunto della produzione generato da prodotti high-tech (Zeng 2015; Barbieri, Pollio, Prota 2020). Le Ftz e le Epz, entrambe supervisionate dal Duty Office, sono state promosse con logiche differenti: le Ftz sono state concepite per sperimentare forme di libero scambio, con benefici fiscali sugli scambi commerciali con l'estero, prima dell'ingresso della Cina nell'Organizzazione mondiale del commercio nel 2001; le Epz sono state istituite per promuovere produzioni orientate preminentemente all'export (Zheng e altri 2016).

La seconda conseguenza del successo delle prime esperienze di Zes è stata la diffusione su base geografica. Tale espansione è avvenuta attraverso ondate successive: mentre le prime zone di sviluppo (pre-1990) si concentravano nella fascia costiera orientale, a partire dagli anni novanta del secolo scorso ne sono state istituite di nuove anche nelle prefetture interne delle province costiere e nelle province

dell'entroterra. Nei primi anni duemila e fino al 2008, si è infine assistito a un incremento nell'intensità di utilizzo delle zone in aree che già ne ospitavano (Barbieri, Pollio, Prota 2020).

Un ulteriore aspetto distintivo della strutturazione della politica delle zone cinesi, peraltro comune ad altre politiche spaziali selettive, è la pluralità dei livelli di governo coinvolti nella creazione e gestione delle zone speciali: esse potevano essere istituite e gestite sia dal governo centrale che da quelli provinciali, municipali o locali, generando una forte competizione tra i governi locali, che si impegnavano attivamente per attrarre investimenti attraverso campagne promozionali e politiche preferenziali rivolte a imprese e investitori.

Infine, il governo centrale ha utilizzato la flessibilità dell'architettura delle zone di sviluppo per adattarne gli obiettivi strategici nel tempo. Inizialmente concepite come strumenti di liberalizzazione economica, queste zone sono divenute dispositivi per razionalizzare la localizzazione degli investimenti, sia nazionali che esteri. Più di recente, sono state utilizzate per sperimentare ulteriormente la liberalizzazione dei flussi di capitale, promuovere il salto tecnologico e industriale e incentivare un riequilibrio territoriale dello sviluppo, ad esempio attraverso le zone di cooperazione transprovinciale o i «transfer parks» (Yao - Whalley 2016).

Dal 2008 in poi, il processo di istituzione delle più tradizionali zone di sviluppo nel paese si è sostanzialmente arrestato. Ciò però non ha significato un abbandono dello strumento. Negli ultimi anni, infatti, l'utilizzo delle zone economiche da parte del policy making cinese ne ha chiaramente modificato gli obiettivi, promuovendo processi di upgrading industriale coniugati con la sostenibilità ambientale nel mercato interno. Inoltre, sono state utilizzate anche come strumenti per guidare gli investimenti all'estero, come dimostrato dalle numerose zone economiche congiunte istituite dal governo cinese con paesi destinatari di Ide cinesi, in particolare nell'ambito della Belt and Road Initiative (Bri), il principale strumento di politica industriale «internazionale» introdotto dalla leadership di Xi Jinping dal 2013 per la gestione di investimenti e commerci e la cooperazione in ambito economico.

Nel contesto della Bri, la Cina ha promosso la creazione delle Overseas Economic and Trade Cooperation Zones (Cocz), come strumenti strategici di cooperazione economica internazionale, finalizzati a favorire l'espansione delle imprese cinesi, promuovere lo sviluppo industriale nei paesi ospitanti e trasferire modelli di crescita ispirati all'esperienza delle zone economiche speciali domestiche. Le

Cocz sono parchi industriali localizzati all'estero, promossi da imprese cinesi sotto la supervisione del ministero del Commercio, che ne definisce i criteri di ammissibilità e ne valuta le performance. Il loro sviluppo ha seguito un'evoluzione in tre fasi: una prima fase sperimentale negli anni novanta e primi duemila, una seconda di istituzionalizzazione tra il 2006 e il 2013, e una terza fase, dal 2014 in poi, in cui le zone sono divenute piattaforme chiave della Bri. Le Cocz perseguono obiettivi economici, geopolitici e di sviluppo sostenibile: da un lato permettono alle imprese cinesi di superare barriere commerciali, delocalizzare parte della produzione e consolidare catene globali del valore, dall'altro promuovono la crescita industriale nei paesi in via di sviluppo, attraverso il trasferimento di conoscenze, infrastrutture, occupazione e accesso al mercato. Nonostante il sostegno istituzionale, le Cocz sono costruite in regime di partenariato pubblico-privato, con un forte coinvolgimento delle imprese sviluppatrici, che devono garantire sostenibilità economica e conformità alle normative locali e internazionali, anche in materia ambientale e sociale. Esse riflettono dunque l'intento della Cina di promuovere uno sviluppo congiunto e multilivello, pur incontrando criticità legate all'adattamento culturale, ai rischi operativi e all'effettiva capacità di generare benefici duraturi nei contesti ospitanti.

4. Politiche industriali «locali»: dall'esperienza delle Specialized Towns alle Demonstration Towns.

Un effetto delle politiche delle zone economiche cinesi è stato inoltre quello di generare uno sviluppo a più ampio raggio delle politiche spaziali, con un focus geografico generalmente a scala più ridotta e incentrato sulle città (township).

Uno dei primi esempi è quello dello Specialized Towns (St) program, emerso alla fine degli anni novanta nella provincia del Guangdong. Le St affondano le loro radici in un altro programma, lo Spark Program, lanciato alla fine degli anni ottanta e incentrato sull'upgrading tecnologico delle aree rurali (Barbieri e altri 2019). All'interno dello Spark Program erano istituite anche le Spark Technology Investment Zones, aree in cui le imprese potevano beneficiare di sovvenzioni statali e prestiti bancari (*ibid.*). Fu proprio osservando queste zone che i funzionari del Department of Science and Technology of Guangdong Government (Dstgg) notarono una tendenza alla specializzazione settoriale, sintetizzata nello slogan «one city, one pro-

duct» (Wang - Yue 2010), che divenne la base concettuale delle St. A seguito del riconoscimento di questo aspetto, infatti, il governo provinciale lanciò un programma di designazione delle Specialized Towns, basato su alcuni criteri sia di dimensione amministrativa dell'area designata (corrispondente a una township, o a una contea o distretto urbano) che di valore della produzione e intensità della specializzazione, per il finanziamento delle Technology Innovation Platform, strumenti a supporto dell'upgrading tecnologico e della cooperazione tra istituzioni e imprese (Di Tommaso, Rubini, Barbieri 2013; Barbieri e altri 2019; Wang - Yue 2010). Nel tempo, similmente all'esperienza delle zone, questo strumento si è espanso geograficamente (fino a comprendere più di 400 township riconosciute) e ha attraversato diverse fasi evolutive, fino a diventare nella metà degli anni 2010 un fenomeno estremamente rilevante, in termini di out-put e di export totale, per l'intera provincia.

Al di là della sua importanza nell'economia provinciale, che è a tutt'oggi il traino economico e tecnologico dell'intero paese, alcuni elementi specifici dell'esperienza delle St sono particolarmente rilevanti per comprendere più in generale l'approccio di policy delle politiche spaziali cinesi. *In primis*, l'attenzione all'incrocio fra le dinamiche di specializzazione e agglomerazione spaziale emerse nel processo di industrializzazione locale in alcune aree, come ad esempio il Guangdong e lo Zhejiang. La traiettoria, ad esempio, di un numero consistente delle St risultava a trazione «endogena» (il cui sviluppo industriale è legato a fattori storici, culturali o geografici specifici del territorio, cfr. Barbieri e altri 2019); più in generale, lo sviluppo di queste township, come di altre esperienze di industrializzazione, costiera si è accompagnato a fenomeni di agglomerazione produttiva o strutturazione di istituzioni per lo scambio di beni (come i cosiddetti «mercati specializzati») che hanno creato dei veri e propri network di comunità locali non dissimili per alcuni aspetti dall'esperienza distrettuale italiana. Anche laddove le St sono cresciute soprattutto grazie a investimenti esteri per la produzione per l'export (ad esempio, in esperienze come quella della città di Dongguan, che è oggi il centro high-tech della Cina, la struttura produttiva basata sull'agglomerazione spaziale specializzata continua a risultare un tratto distintivo dell'esperienza produttiva cinese.

La seconda caratteristica rilevante dell'esperienza delle Specialized Towns è che possono essere considerate l'antecedente di una modalità di sperimentare su base locale di iniziative di policy, successivamente codificata nelle numerose esperienze di «Demonstration Towns», o

«città pilota». Queste rappresentano laboratori di politiche locali orientate al governo del cambiamento strutturale. I diversi programmi di Demonstration Towns hanno integrato obiettivi di reindustrializzazione, sviluppo territoriale, sostenibilità ambientale, innovazione tecnologica. Sono programmi che mostrano generalmente una caratteristica evoluzione a cascata: 1. fase pilota con la sperimentazione in alcune aree e città; 2. valutazione dei risultati; 3. tentativo di scaling nazionale e istituzionalizzazione. Il primo e più noto esempio è quello delle Characteristic Towns dello Zhejiang, avviate nel 2015 come laboratori per testare modelli di specializzazione industriale e governance imprenditoriale, e successivamente istituzionalizzate a livello nazionale, con standard e linee guida integrate nei piani quinquennali nazionali (Wu e altri 2018).

La modalità delle città pilota è stata poi assunta dal policy making nazionale per testare tutta una serie di incentivi di policy per l'industrializzazione e la riconversione (come le Industrial Transformation and Upgrading Demonstration Zones), politiche ambientali e di resilienza sistemica (come il caso delle Sponge Cities) e finanche modelli di mobilità (il progetto «10 città, migliaia di veicoli» per la diffusione dei veicoli elettrici). Quelle citate sono solo alcune delle numerose politiche urbane, che però hanno la peculiarità di non rimanere limitate alla trasformazione dei contesti locali, ma che utilizzano gli ambiti locali in vista di un adattamento su base nazionale. La sfida principale rappresentata da queste iniziative rimane il mantenimento di un giusto equilibrio tra la standardizzazione per l'applicazione a livello generalizzato, e la necessità di tenere conto dei contesti specifici.

5. Divari regionali e pianificazione delle politiche.

Nei fatti, la politica delle zone ha promosso, inizialmente in modo intenzionale, una crescita economica e industriale fortemente sbilanciata che, se da un lato aveva come obiettivo lo stimolo alla competizione tra diverse province, dall'altro ha concentrato le dinamiche di crescita, sviluppo e upgrading in particolari province a discapito di altre e, all'interno delle province stesse, in particolari aree. Tale sbilanciamento si è protratto nel tempo, dando luogo a una geografia della produzione fortemente diseguale e che è stata storicamente attenzionata dal policy making nazionale a partire dagli anni duemila. È con l'avvio della strategia «Go West» e l'XI Piano quinquennale (2006-2010) che il divario interprovinciale viene riconosciuto come

limite strutturale allo sviluppo cinese e che la riduzione delle disparità regionali viene inclusa esplicitamente tra gli obiettivi nazionali. La strategia «Go West» lanciata nel 2000 ma sistematizzata nell'XI Piano mirava a fornire investimenti infrastrutturali senza precedenti (850 miliardi di yuan tra il 2000 e il 2015) e incentivi fiscali mirati per le imprese che delocalizzassero in una delle province interne. Con il XIII Piano (2016-2020), l'approccio si è evoluto verso una localizzazione degli investimenti economici che integrassero maggiormente obiettivi di sviluppo e sostenibilità ambientale. Il XIV Piano (2021-2025) ha introdotto il concetto di «doppia circolazione», con l'ambizioso obiettivo di bilanciare domanda interna ed export.

Questi tentativi, tuttavia, mostrano risultati contrastanti: da un lato la strategia «Go West» ha generato tassi di crescita annui fino al 12,4% tra il 1999 e il 2012 nelle regioni occidentali, dall'altro a tutt'oggi le regioni costiere e Pechino continuano ad attrarre la stragrande maggioranza degli investimenti esteri (l'87% nel 2023). Un'analisi della distribuzione delle luci notturne conferma la persistenza di questa dualità, mostrando una riduzione delle disegualianze interprovinciali e al contempo un aumento delle disparità intraprovinciali.

6. Sfide future per le politiche e per le regioni.

Soprattutto a partire dalla pandemia da Covid-19, il tema della resilienza dei territori è emerso sia nel dibattito accademico che in quello di policy. Da questo punto di vista, studi recenti hanno evidenziato come da un lato persista una forte eterogeneità territoriale nella capacità di rispondere agli shock, dall'altro come questa non segua necessariamente le traiettorie di disparità regionali strutturali nel paese (sulla direttiva Est-ovest), ma dipenda anche, tra le altre cose, dalle capacità redistributive del sistema economico (più o meno labour intensive) e dalle politiche sociali. Rispetto a quest'ultimo aspetto, nonostante i considerevoli progressi compiuti dal sistema di sicurezza sociale cinese in termini di estensione, inclusività e integrazione urbano-rurale a partire dal 2013, i confronti internazionali evidenziano una spesa governativa per le politiche sociali che rimane significativamente insufficiente, limitando così gli effetti redistributivi del sistema di welfare. Continua a sussistere, infatti, una sostanziale disparità interna alle province stesse, in particolare tra le aree rurali e urbane, in termini di capacità di consumo e benessere (Zhai e altri 2025). Infine, gli studi sulla spesa per le politiche sociali a livello subnazionale evi-

denziano che le province cinesi presentano differenze nelle proprie priorità di politica sociale, che non possono essere interamente spiegate dalle differenze di ricchezza o nei bisogni, ma piuttosto da approcci locali alla governance. Questi elementi sono tanto più rilevanti se si pensa all'impellente necessità del governo cinese di espandere i consumi interni come elemento di stabilità macroeconomica rispetto ai mercati internazionali.

Riferimenti bibliografici

- Aiginger, K. - Rodrik, D. 2020
Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century,
 in «Journal of Industry, Competition and Trade», 20, pp. 189-207, <https://link.springer.com/article/10.1007/s10842-019-00322-3>.
- Amato, M., Belloni, E., Falbo, P., Gobbi, L. 2021
Europe, Public Debts, and Safe Assets: The Scope for a European Debt Agency, in «Economia Politica», xxxviii, 3, pp. 823-61.
- Artoni, R. 2024
La macroeconomia del rapporto Draghi, 14 dicembre, <https://sbilanciamoci.info/la-macroeconomia-del-rapporto-draghi/>.
- Autor, D. H., Dorn, D., Hanson, G. H. 2016
The China Shock. Learning from Labor-market Adjustment to Large Changes in Trade, in «Annual Review of Economics», viii, 1, pp. 205-40.
- Bailey, D., Glasmeier, A., Tomlinson, P. R. 2019
Industrial Policy Back on the Agenda. Putting Industrial Policy in Its Place?, in «Cambridge Journal of Regions, Economy and Society», xii, 3, pp. 319-26.
- Barbieri Goes, M. C. - Viesti, G. 2024
The Revival of Industrial Policies in the Eu?, in «Review of Political Economy», xxxvii, 2, pp. 344-68.
- Barbieri, E., Di Tommaso, M. R., Pollio, C., Rubini, L. 2019
Industrial Policy in China. The Planned Growth of Specialised Towns in Guangdong Province, in «Cambridge Journal of Regions, Economy and Society», xii, 3, pp. 401-22.
- Barbieri, E., Di Tommaso, M. R., Pollio, C., Rubini, L. 2020
Getting the Specialization Right. Industrialization in Southern China in a Sustainable Development Perspective, in «World Development», 126, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104701>.
- Barbieri, E., Pollio, C., Prota, F. 2020
The Impacts of Spatially Targeted Programmes: Evidence from Guangdong, in «Regional studies», liv, 3, pp. 415-28.

- Barca, F. 2009
An Agenda for a Reformed Cohesion Policy a Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations, aprile, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf.
- Barca, F., McCann, P., Rodríguez-Pose, A. 2012
The Case for Regional Development Intervention: Place-based Versus Place-neutral Approaches, in «Journal of Regional Science», 52, pp. 134-52.
- Bartik, T. J. 2020
Using Place-based Jobs Policies to Help Distressed Communities, in «Journal of Economic Perspectives», xxxiv, 3, pp. 99-127.
- BlueGreen Alliance 2024
Then and Now: U.S. Manufacturing Under the Trump and Biden-Harris Administrations, <https://www.bluegreenalliance.org/wp-content/uploads/2024/08/Then-and-Now-US-Manufacturing-Under-the-Trump-and-Biden-Harris-Administrations.pdf>.
- Brunetti, G. - Prota, F. 2025
È finita la politica di coesione? Alcune valutazioni sulle prospettive dell'intervento regionale europeo, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 3, pp. 497-512.
- Bruti Liberati, E. 2025
La nuova strategia industriale europea e la sua sostenibilità politica e sociale, in «Rivista della regolazione dei mercati», 1, pp. 413-24.
- Bubbico, G. - D'Onofrio, G. 2025
La componentistica automotive meridionale nella transizione, in G. Calabrese, A. Moretti, F. Zirpoli, *Osservatorio sulle trasformazioni dell'ecosistema automotive italiano*, Edizioni Ca' Foscari, Venezia.
- Bubbico, D. - Pirone, F. 2024
L'industria nel Mezzogiorno fra transizione tecnologica, fabbisogni innovativi e caratteri permanenti, in «Meridiana», 111, pp. 9-28.
- Cabigiosu, A. - Lanzini, P. (a cura di) 2023
The Green Transition of the Automotive Industry. From Technological Sustainable Innovation to Mobility Servitization, Palgrave MacMillan, London.
- Caravella, S. - Prezioso, S. (a cura di) 2021
La resilienza delle imprese italiane durante e dopo la «lunga crisi», Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Cavalca, G. 2020
Cambiamento organizzativo e qualità del lavoro nelle ricerche su Fabbrica integrata e Wcm nel gruppo Fiat-Fca, in Aa.Vv., *Lavorare in fabbrica oggi. Inchiesta sulle condizioni di lavoro in Fca/Cnh*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, pp. 225-50.
- Cerniglia, F. - Saraceno, F. 2020
A European Public Investment Outlook, Open Book Publishers, Cambridge.

- Cerniglia, F. - Saraceno, F. (a cura di) 2024
Investing in the Structural Transformation, in Idd. (a cura di), *Investing in the Structural Transformation. 2024 European Public Investment Outlook*, Open Book Publishers, Cambridge.
- Cerniglia, F. - Saraceno, F. 2025a
Una nuova politica industriale per rilanciare l'Europa, in «Vita e Pensiero», 4, pp. 61-6.
- Cerniglia, F. - Saraceno, F. 2025b
Europe and the Race to Structural Transformation: A Narrow Path Ahead, in «European Law Open» (in corso di pubblicazione).
- Clarich, M. 2018
Populismo, sovranismo e Stato regolatore, in «Rivista della regolazione dei Mercati», 1, pp. 2-15.
- Commissione europea 2023
Monitoring European Industrial Ecosystems, luglio, <https://monitor-industrial-ecosystems.ec.europa.eu/sites/default/files/2023-12/EMI%20Methodological%20Report.pdf>.
- Commissione europea 2020
Comunicazioni provenienti dalle istituzioni, dagli organi e dagli organismi dell'Unione europea, in «Gazzetta ufficiale dell'Unione europea», 20 marzo 2020, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0320\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0320(03)).
- Commissione europea 2024a
The Future of European Competitiveness: Report by Mario Draghi, settembre, Bruxelles, https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en.
- Commissione europea 2024b
Nona relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, marzo, Bruxelles, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion9/IT_9CR_Highlights.pdf.
- Commissione europea 2025
A Modernised Cohesion Policy. The Mid-term Review, aprile, Bruxelles, https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/communications/2025/a-modernised-cohesion-policy-the-mid-term-review_en.
- Consiglio dell'Unione europea 2017
Conclusions on a Future Eu Industrial Policy Strategy, 29 maggio, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/05/29/compet-conclusions-future-industrial-policy-strategy/>.
- Consiglio dell'Unione europea 2019
Council Calls for a Comprehensive Long-term Industrial Policy Strategy with a Vision for 2030, 27 maggio, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/05/27/council-calls-for-a-comprehensive-long-term-industrial-policy-strategy-with-a-vision-for-2030/>.

- Consiglio dell'Unione europea 2022
Enhancing the Eu's Economic Resilience, 15 dicembre, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2022/12/15/>.
- Dijkstra, L., Poelman, H., Rodríguez-Pose, A. 2020
The Geography of Eu Discontent, in «Regional Studies», LIV, 6, pp. 737-53.
- Di Tommaso, M. R. - Aggarwal, V. 2026
Governing Growth. Industrial Policy from Hamilton to Trump, Oxford University Press, Oxford (in corso di pubblicazione).
- Di Tommaso, M. R., Rubini, L., Barbieri, E. 2013
Southern China: Industry, Development and Industrial Policy, Routledge, London.
- Di Tommaso, M. R. - Schweitzer, S. O. 2013
Industrial Policy in America: Breaking the Taboo, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Di Tommaso, M. R. - Tassinari, M. 2017
Industria, governo e mercato: Lezioni americane, il Mulino, Bologna.
- Di Tommaso, M. R., Tassinari, M., Ferrannini, A. 2019
Industry and Government in the Long Run. On the True Story of the American Model, in P. Bianchi, C. Ruiz Durán, S. Labory (a cura di), *Revisiting the American model of Capitalism*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 83-111.
- Filippetti, A. - Spallone, R. 2025
The Evolution of Cohesion Policy in 40 Years of Economic Policy Agenda, in «European Planning Studies», 25, pp. 1-20.
- Florentino, S., Glasmeier, A. K., Lobao, L., Martin, R., Tyler, P. 2024
«Left-behind places»: *What Are They and Why Do They Matter?*, in «Cambridge Journal of Regions, Economy and Society», XVII, 1, pp. 1-16.
- Forum Disuguaglianze e Diversità 2024
«Piano Draghi»: *non ci siamo. Diagnosi, obiettivo e rimedi ai raggi X*, https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2024/10/PIANO-DRAGHI-A-RAGGI-X_DEF.x17929.pdf.
- Frick, S. A. - Rodríguez-Pose, A. 2025
Lessons-learned from Growth Pole Strategies in the Developing World, in «Progress in Planning», 195, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305900625000169>.
- Gansauer, G. 2025
For Growth or Equity: A Taxonomy of «Bidenomics» Place-based Policies and Implications for Us Regional Inequality, in «Regional Studies», LIX, 1, <https://doi.org/10.1080/00343404.2024.2399802>.
- Hanson, G. H., Rodrik, D., Sandhu, R. 2025
The U.S. Place-Based Policy Supply Chain, Working Paper n. 33511, febbraio, <https://www.nber.org/papers/w33511>.

- Hauge, J., Houtzager B., Hormann, A. J. 2025
The new economic nationalism: industrial policy and national security in the United States, China, and the European Union, in «Geoforum», agosto, <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2025.104382>.
- International Monetary Fund 2025
World Economic Outlook: Global Economy in Flux, Prospects Remain Dim, ottobre, <https://www.imf.org/en/publications/weo/issues/2025/10/14/world-economic-outlook-october-2025>.
- Manzella, G. P. 2023
 2019-2023: gli anni della politica industriale europea e il Mezzogiorno, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 3, pp. 673-726.
- Manzella, G. P. - Panucci, M. 2024
Tra competitività e coesione. Vicende della politica industriale Ue (1958-2025), «Quaderni Svimez», Svimez, Roma.
- Mazzucato, M. 2014
Lo Stato innovatore, Laterza, Roma-Bari.
- Mazzucato, M. - Rodrik, D. 2023
Industrial Policy with Conditionality: A Taxonomy and Sample Cases, Working Paper Series 2023-07, Ucl Institute for Innovation and Public Purpose, London, <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10196231/>.
- McCann, P. 2020
Perceptions of Regional Inequality and the Geography of Discontent: Insights from the Uk, in «Regional Studies», LIV, 2, pp. 256-67.
- McCann, P. 2023
How Have Place-based Policies Evolved to Date and What Are They for Now?, Oecd - Ec High-Level Working Series, Place-Based Policies for the Future, Paris.
- McCann, P. 2025
Some Observations on the Draghi Report on the Future of European Competitiveness, in «Scienze Regionali», xxiv, 1, pp. 29-34.
- McCann, P. - Rodríguez-Pose, A. 2011
Why and When Development Policy Should Be Place-based, Oecd Regional Outlook 2011, Oecd Publishing, Paris.
- Molica, F., de Renzis, A., Bourdin, S. 2024
Between Re-renationalisation and Hyper-Lisbonisation: The Long Goodbye to the Eu Cohesion Policy Original Goals, Gssi Discussion Paper Series in Regional Science & Economic Geography.
- Moretti, E. 2012
The New Geography of Jobs, Houghton Mifflin, Harcourt.
- Munari, F. 2025
Riconciliare competitività industriale e c.d. twin transition nell'Unione europea, in «Rivista della Regolazione dei mercati», 1, pp. 2-13.

- Muro, M. 2022
A New Federal Program Goes Local to Accelerate Regional Innovation, 31 maggio, <https://www.brookings.edu/articles/a-bottom-up-regional-innovation-program-launches-at-the-national-science-foundation/>.
- Muro, M. 2023
Biden's Big Bet on Place-based Industrial Policy, 6 marzo, <https://www.brookings.edu/articles/bidens-big-bet-on-place-based-industrial-policy/>.
- Ocse 2022
Quantifying Industrial Strategies (QuIS). Measuring Industrial Policy Expenditures, Oecd Science, Technology and Industry Working Papers n. 5, Paris, <https://doi.org/10.1787/ae351abf-en>.
- Ocse 2025a
Place-based Policies for the Future, Oecd Regional Development Studies, Paris.
- Ocse 2025b
Place-based Industrial Policy: Lessons for Place Transformation, Oecd Local Economic and Employment Development (Leed) Papers n. 3, Paris, <https://doi.org/10.1787/43edc0df-en>.
- Peck, J. - Zhang, J. 2013
A Variety of Capitalism... with Chinese Characteristics?, in «Journal of Economic Geography», XIII, 3, pp. 357-96.
- Petraglia, C. - Prezioso, S. 2023
Nord e Sud. Divari economici e politiche pubbliche dall'euro alla pandemia, Carocci, Roma.
- Rabbeno, U. 1895
The American Commercial Policy. Three Historical Essays, Macmillan, London.
- Ragot, X. - Pinois, R. 2019
Public Debt and World Financial Market, in «Revue de L'Ofce», 164, pp. 166-90, <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/6-164OFCE.pdf>.
- Rodríguez-Pose, A. 2018
The Revenge of the Places That Don't Matter (and What to Do about It), in «Cambridge Journal of Regions, Economy and Society», XI, 1, pp. 189-209.
- Rodríguez-Pose, A. 2025
Strengthening the Local Heart of Europe, in «European Urban and Regional Studies», novembre, <https://doi.org/10.1177/09697764251387091>.
- Rodríguez-Pose, A., Dijkstra, L., Poelman, H. 2024
The Geography of Eu Discontent and the Regional Development Trap, in «Economic Geography», c, 3, pp. 213-45.
- Rodrik, D., Juhász, R., Lane, N. 2023
The New Economics of Industrial Policy, Nber Working Paper n. 31538.
- Rodrik, D. - Stantcheva, S. 2021
Fixing Capitalism's Good Jobs Problem, in «Oxford Review of Economic Policy», XXXVII, 4, pp. 675-89.

- Saraceno, F. 2023
Oltre le banche centrali. Inflazione, distribuzione e politiche economiche,
 Luiss University Press, Roma.
- Servidio, G. 2023
Obiettivi e strumenti della politica industriale: un'analisi a livello territoriale, in «Rivista economica del Mezzogiorno», 1-2, pp. 25-76.
- Svimez 2024
Rapporto sull'economia del Mezzogiorno, il Mulino, Bologna.
- Wang, J. - Yue, F. 2010
Cluster Development and the Role of Government. The Case of Xiqiao Textile Cluster in Guangdong, in D. Z. Zeng (a cura di), *Building Engines for Growth and Competitiveness in China: Experience with Special Economic Zones and Industrial Clusters*, The World Bank Publications, Washington DC, pp. 181-222.
- Wto 2025
Ai Goods and Frontloading Lift World Trade in 2025 but Outlook Dims for 2026, International Trade Statistics, ottobre.
- Wu, Y., Chen, Y., Deng, X., Hui, E. C. M. 2018
Development of Characteristic Towns in China, in «Habitat International», 77, pp. 21-31.
- Yao, D. - Whalley, J. 2016
The China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone: Background, Developments and Preliminary Assessment of Initial Impacts, in «The World Economy», xxxix, 1, pp. 2-15.
- Zhai, G., Zhang, M., Hu, Y., Chen, Y., Wu, C., Lu, Y., He, T. 2025
Nighttime Light Metrics for Analysing Urban-rural Economic Disparities. A Case Study in 36 Chinese Metropolitan Areas, in «Cities», 162.
- Zeng, D. Z. 2015
Global Experiences with Special Economic Zones. Focus on China and Africa, The World Bank Publications, Washington DC.
- Zheng, G., Barbieri, E., Di Tommaso, M. R., Zhang, L. 2016
Development Zones and Local Economic Growth. Zooming in on the Chinese Case, in «China Economic Review», 38, pp. 238-49.

Gli autori

Giorgia Amato è una economista specializzata in sviluppo umano con un dottorato di ricerca conseguito presso l'Università di Roma Tre. I suoi temi di interesse sono disuguaglianza di genere, empowerment femminile e human development, con un approccio che metta al centro le persone. Ha maturato esperienze di ricerca quali-quantitativa in contesti internazionali con Ong e Onlus italiane occupandosi principalmente di strategie per il miglioramento della sicurezza alimentare in Africa subsahariana; collabora inoltre come ricercatrice per analisi dati e ricerca quantitativa con il Centro studi delle camere di commercio.

Elisa Barbieri è professoressa ordinaria di Economia applicata all'Università Ca' Foscari Venezia. È dean della Ca' Foscari Challenge School, membro del Comitato direttivo di Cimet (Centro universitario nazionale di economia applicata) e del Comitato Ddirettivo della Siepi (Società italiana di economia e politica industriale), editrice de «L'industria», editrice associata di «Competition and Change». Ha scritto libri e numerosi articoli in particolare sui temi dello sviluppo industriale, dei cambiamenti strutturali, della politica industriale e dello sviluppo umano, dello sviluppo economico cinese.

Luca Bianchi è direttore generale della Svimez dal 2017 e autore di numerose pubblicazioni scientifiche su diversi temi inerenti le politiche di sviluppo. Negli anni, ha collaborato con diversi organi istituzionali come esperto di politica economica. È membro del Consiglio di territorio (Advisory Board Territoriale) della Regione Sud di Unicredit SpA e componente del Comitato di garanzia e di indirizzo scientifico della Fondazione Ifel. Dal 2021 al 2023 è stato vicepresidente Ismea (Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare). Dal 2014 al 2017, presso il ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali, ha ricoperto il ruolo di capo dipartimento delle Politiche competitive, della qualità agroalimen-

tare, ippiche e della pesca. Dal 2012 al 2014, è stato assessore all'Economia della Regione Siciliana.

Davide Bubbico è docente di sociologia dei processi economici e del lavoro presso il Dipartimento di Studi Politici e Sociali dell'Università di Salerno. Collabora da diversi anni, in qualità di componente del Center for Automotive and Mobility Innovation (Cami) dell'Università Ca' Foscari di Venezia, all'Osservatorio sulla transizione dell'ecosistema automotive (Tea) e con Anfia, oltre che con la Fiom Cgil, sui temi dell'industria dell'auto e del settore della componentistica auto in generale. Tra le sue pubblicazioni sul tema, oltre ai contributi periodici pubblicati nei rapporti dell'Osservatorio sulle trasformazioni dell'ecosistema automotive italiano (Edizioni Ca' Foscari, disponibile in rete), si rimanda a *Radiografiat. Indagine nazionale della Fiom Cgil sugli stabilimenti italiani dei gruppi Fca e Cnh* (Meta Edizioni, 2014) e con altri, *Lavorare in fabbrica oggi. Inchiesta sulle condizioni di lavoro in Fca/Cnh* (Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2020).

Albino Caporale è dirigente della Regione Toscana dal 2004; si è occupato di politiche industriali regionali, gestione fondi strutturali (autorità di gestione Fesr), politiche di sviluppo economico territoriale. È stato responsabile di area di coordinamento industria, artigianato, servizi alle imprese, trasferimento tecnologico dal 2009 al 2015, direttore generale Direzione attività produttive dal 2007 al 2009 e direttore direzione Attività produttive dal 2015 al febbraio 2026.

Serenella Caravella, PhD in Economia, è ricercatrice senior presso la Svi-mez. In precedenza, è stata assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi di Roma Tre. La sua attività scientifica si concentra prevalentemente sull'analisi quantitativa orientata alla valutazione delle politiche pubbliche, con particolare riferimento alle misure industriali e ambientali. Tra i suoi interessi di ricerca rientrano anche le tematiche legate alle disuguaglianze di genere, generazionali e territoriali nell'accesso ai diritti di cittadinanza.

Guido Cavalca è professore associato in Sociologia dei processi economici, del lavoro e dell'organizzazione presso l'Università di Salerno dove insegna Sociologia del lavoro e dell'organizzazione, Economie alternative e modelli di sostenibilità e Lavoro nell'economia digitale. Si occupa di trasformazioni del lavoro, disuguaglianze sociali e politiche contro la povertà. Di recente ha pubblicato *Il lavoro. Dalla rivoluzione industriale alla transizione digitale* (Carocci, 2024, con E. Mingione e E. Pugliese).

Floriana Cerniglia è professoressa ordinaria di Economia politica presso la Facoltà di Scienze Politiche e Sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore e direttrice del Centro di ricerche in analisi economica (Cranec, Università Cattolica) e co-editor in chief della rivista «Economia Politica. Journal of Analytical and Institutional Economics». I suoi principali ambiti di ricerca sono il governo

multilivello nel contesto italiano ed europeo. È autrice di numerose pubblicazioni nazionali e internazionali.

Marie Ciampi è dottoranda in Analisi e valutazione delle politiche pubbliche presso Sapienza Università di Roma, in collaborazione con la Svimez. La sua ricerca si colloca all'incrocio tra economia regionale e valutazione delle politiche, con particolare attenzione alle politiche industriali e alla convergenza territoriale. È stata Visiting PhD Student alla London School of Economics e presso la University of Southern Denmark.

Marco Rodolfo Di Tommaso è professore ordinario di Economia applicata all'Università di Bologna, cofondatore e direttore di Cimet (Centro universitario nazionale di economia applicata). All'Università di Cambridge, è Life-Member Fellow di Clare Hall ed è membro permanente del Babbage Forum on Industrial Strategy. È Senior Affiliate Research Fellow presso il Basc della Berkeley University of California. In Cina è professore onorario presso la South China University of Technology e la South China Normal University. È direttore responsabile della rivista «L'industria»; è membro del comitato editoriale di «Business and Politics». Attualmente è Principal Investigator del progetto europeo Horizon Project «Remaking». Ha scritto e co-autorato 15 libri e più di 170 articoli scientifici pubblicati su riviste scientifiche tra cui «World Development», «Structural Change and Economic Dynamics», «China Economic Review», «Regional Studies», «Review of Political Economy». Gli ultimi due libri pubblicati sono: *Industry Organization and Industrial Policy Production and Innovation. Development and the Public Interest* (il Mulino, 2024, con E. Barbieri, L. Rubini, C. Pollio) e *Governing Growth. Industrial Policy from Hamilton to Trump* (Oxford University Press, 2026, con V. K. Aggarwal).

Antonella Rita Ferrara è professoressa associata di Economia applicata presso l'Università della Calabria. La sua attività di ricerca si concentra sull'economia regionale, le diseguaglianze territoriali, la valutazione delle politiche pubbliche e l'economia industriale. Su questi temi ha pubblicato numerosi articoli su riviste scientifiche nazionali e internazionali, tra cui «The Journal of Law and Economics», «Regional Science and Urban Economics», «Journal of Economic Behavior & Organization», «Journal of Regional Science» e «Papers in Regional Science». È membro del comitato di redazione della rivista «Scienze Regionali» e Book Review Editor della stessa rivista. È socia dell'Associazione italiana di scienze regionali (AISRe) dal 2014.

Ilaria Fusacchia è ricercatrice di economia applicata presso l'Università degli Studi della Basilicata. La sua attività di ricerca riguarda le catene globali del valore, l'internazionalizzazione delle imprese e la valutazione delle politiche, con particolare attenzione alle politiche commerciali, industriali e di coesione.

Roberto Iorio è professore associato di Economia applicata presso l'Università di Salerno, Dipartimento di Studi Politici e Sociali, dove insegna Economia applicata, Economia e politiche per la sostenibilità tecnologica e sociale ed Economia dello sport. I suoi principali interessi di ricerca sono: economia dell'innovazione (determinanti dell'innovazione d'impresa; determinanti della qualità manageriale; rapporto corruzione-innovazione; rapporto università-industria; struttura delle reti di ricerca), storia ed effetti del reddito di cittadinanza, differenziali salariali, squilibri territoriali, determinanti del capitale sociale. Ha pubblicato su «Journal of Risk and Financial Management», «International Journal of Business and Management», «Eurasian Business Review», «Research Policy», «Industry and Innovation». È membro del collegio dei docenti del dottorato di ricerca in Educational and Social Research, della Society and Teaching-learning Studies dell'Università di Salerno e del comitato editoriale de «L'industria».

Rosanna Nisticò è professoressa ordinaria in Economia applicata presso il Dipartimento di Economia, Statistica e Finanza «Giovanni Anania» dell'Università della Calabria, dove attualmente insegna i corsi di Microeconomia ed Economia industriale e dirige un master in Manager per lo Sviluppo delle aree montane e interne meridionali. Svolge attività di ricerca sui temi della teoria dell'impresa e politiche industriali, disuguaglianze territoriali e multidimensionali, benessere e qualità della vita, economia regionale. Ha pubblicato monografie per i tipi Donzelli e Rubbettino, oltre che articoli su riviste scientifiche nazionali e internazionali, tra cui «Journal of Regional Science», «Annals in Regional Science» e «Social Indicators Research». Per la collana AISRe E-book, della quale è direttrice scientifica, ha curato, insieme a Marco Bellandi e Ilaria Mariotti, il volume *Città nel Covid* (Donzelli, 2021).

Guido Pellegrini è professore ordinario di Statistica economica e di Metodi di valutazione delle politiche presso Sapienza Università di Roma. Svolge correntemente attività di analisi e valutazione di politiche pubbliche industriali, territoriali e per la R&S e innovazione, e su questi temi pubblica regolarmente su riviste nazionali e internazionali. È stato presidente dell'Associazione italiana di scienze regionali (AISRe) ed è attualmente nel Consiglio di amministrazione della Svimez.

Chiara Pollio è professoressa associata in Politica economica all'Università di Ferrara. È Research Fellow di Cimet (Centro universitario nazionale di economia applicata), e membro della segreteria scientifica (Sesi) della Siepi (Società italiana di economia e politica industriale) e del Council della International Initiative for the Promotion of Political Economy (Iippe). I suoi principali interessi di ricerca coprono i temi dell'economia dello sviluppo, disuguaglianze e cambiamento strutturale, politiche industriali, economia cinese, reti per la ricerca e trasferimento tecnologico.

Elena Prodi è ricercatrice Tenure Track in Economia applicata presso l'Università San Raffaele Roma. È fellow di Cimet (Centro universitario nazionale di

economia applicata) e della Fondazione Ezio Tarantelli e coordinatrice di redazione de «L'industria». È stata Visiting Researcher presso il Berkeley Asia Pacific Economic Cooperation Study Center presso la University of California, la South China University of Technology di Guangzhou e il Centre for European Economic Research di Mannheim.

Francesco Prota è professore associato in Economia politica presso il Dipartimento di Economia e Finanza dell'Università degli Studi di Bari «A. Moro». Attualmente, è coordinatore del Corso di laurea magistrale in Economia e Strategie per i Mercati Internazionali. È membro dello Steering and Management Board del Cimet (Centro universitario nazionale di economia applicata). I suoi interessi di ricerca riguardano la valutazione di politiche pubbliche, l'economia dello sviluppo, l'economia regionale e l'integrazione economica internazionale. Su questi temi ha pubblicato numerosi articoli su importanti riviste internazionali, tra cui «Journal of Economic Geography», «World Development», «Regional Studies», «Papers in Regional Science», «Economics Letters». È anche autore (con Gianfranco Viesti) di due libri editi da il Mulino: *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea* (2008) e *Senza cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'Intervento straordinario* (2012).

Lauretta Rubini è professoressa ordinaria di Economia applicata all'Università di Ferrara, membro del Comitato direttivo di Cimet (Centro universitario nazionale di economia applicata) e del Comitato direttivo della Siepi (Società italiana di economia e politica industriale) ed editrice de «L'industria». La sua ricerca e produzione scientifica si concentra principalmente sui temi legati a politica industriale, politiche per il territorio, innovazione e trasferimento tecnologico, sviluppo economico cinese, reti di imprese e per la ricerca scientifica.

Francesco Saraceno è vicedirettore di Dipartimento presso l'OFCE (Observatoire Français des Conjonctures Economiques), il Centro di ricerca in economia di Sciences-Po (Parigi). Ha dottorati di ricerca in Economia conseguiti alla Columbia University e Sapienza Università di Roma. Tra i suoi interessi di ricerca la relazione tra disuguaglianza e performance macroeconomiche, le politiche macroeconomiche europee. Ha pubblicato in numerose riviste internazionali. Nel 2000 ha vinto il concorso come dirigente presso il Dipartimento Affari Economici della presidenza del Consiglio. Dal marzo 2002, è a Parigi per lavorare presso l'Ofce. È responsabile dell'indirizzo economico del master di Affari Europei presso Sciences-Po, dove insegna macroeconomia internazionale ed europea. Insegna macroeconomia europea all'Insead e alla Luiss, dove è membro del comitato scientifico del Luiss Institute for European Analysis and Policy (Leap). Infine, svolge attività di consulenza su politiche macroeconomiche e occupazione e fa formazione su politica di bilancio e crescita per l'Ilo e per il Fmi. Dal 2020 cura, insieme a Floriana Cerniglia, un rapporto annuale sull'investimento pubblico in Europa. Tiene un diario europeo su «Domani».

Le recenti trasformazioni dell'economia globale, dovute alla pandemia, alla competizione tecnologica, alle tensioni geopolitiche e al ritorno delle politiche protezionistiche, hanno riportato al centro del dibattito il ruolo della politica industriale e dell'intervento pubblico. In questo contesto è emersa con forza anche la necessità di considerare la dimensione territoriale dello sviluppo: l'accentuarsi delle disuguaglianze spaziali e il declino di molti territori «lasciati indietro» hanno evidenziato i limiti delle politiche economiche indifferenziate e la necessità di strategie più attente alle specificità locali. Il volume analizza il rinnovato protagonismo delle politiche industriali e, soprattutto, il loro intreccio con l'obiettivo della coesione territoriale, mettendo a confronto approcci e strategie adottati in Europa, negli Stati Uniti e in Asia in questa fase di profonda trasformazione geoeconomica.

Rosanna Nisticò è professoressa ordinaria in Economia applicata presso il Dipartimento di Economia, Statistica e Finanza «Giovanni Anania» dell'Università della Calabria.

Francesco Prota è professore associato in Economia politica presso il Dipartimento di Economia e Finanza dell'Università degli Studi di Bari «A. Moro».


www.donzelli.it


AISRe
Associazione Italiana
di Scienze Regionali

ISBN 978-88-5522-879-4

9 788855 228794
Edizione non venale