



Osservazioni delle Regioni e delle Province Autonome sul Libro Verde per una nuova Strategia di Politica Industriale per l'Italia

1. Premessa

Il “*Libro Verde per una nuova strategia di politica industriale per l'Italia*”, nella sua versione attuale, costituisce senz'altro un ottimo punto di partenza per la definizione (da includersi nel futuro “*Libro Bianco*”) della politica industriale del Paese. Il documento affronta temi di notevole ampiezza, mantenendo una struttura sufficientemente articolata, con una chiara focalizzazione sulla dimensione internazionale della strategia. Tuttavia, proprio l'ampiezza dei temi affrontati rischia di tradursi in una non adeguata attenzione ad alcuni aspetti, sia di carattere specifico che di portata generale che, invece, si ritiene utile evidenziare e che potrebbero essere oggetto di ulteriori approfondimenti. Le osservazioni che seguono devono comunque intendersi come contributi costruttivi, volti a rafforzare la coerenza e l'efficacia del documento strategico.

2. Osservazioni suddivise per tematica

2.a. Ruolo delle Regioni

- Il carattere della nuova politica industriale classificato come risultato di elementi di coordinamento orizzontale (*whole of a government*) e verticale (*whole of a nation*) volto a evitare duplicazioni, spreco di risorse e disallineamento delle linee d'azione non deve essere confuso con un malinteso superamento delle competenze programmatiche e attuative delle Regioni e della loro autonomia nel dare risposta a quelle che sono le esigenze di politica industriale specifiche di ciascun territorio. La politica industriale di livello superiore deve fungere, dunque, non da concetto sostitutivo delle singole politiche adottate a livello locale, bensì da base informativa e teorica di partenza su cui installare, nel rispetto delle diverse competenze istituzionali, gli interventi di Stato e Regioni (Pag. 62 punto 98).
- Nel valutare la necessità della vicinanza ai sistemi produttivi locali non si conferisce abbastanza rilievo alle amministrazioni territoriali e al ruolo che le Regioni svolgono in sinergia con il MIMIT, ad esempio in tema di attrazione investimenti (mentre si citano espressamente le “*Case del Made in Italy*”).
- Al paragrafo 92 si prevede espressamente che “*Gli obiettivi essenziali della politica industriale sono definiti dal Governo in collaborazione con l'Unione Europea, il sistema delle imprese, le parti sociali, le Regioni e le autonomie territoriali*”. Tuttavia, si rileva come il documento nel suo insieme non tenga poi adeguatamente conto del ruolo rilevante e strategico che le Regioni rivestono nel processo di governance della politica industriale dei propri territori. È opportuno, pertanto, che il ruolo delle Regioni venga maggiormente riconosciuto e valorizzato.

A supporto di tale opportunità è possibile richiamare molteplici iniziative già attuate dalle Regioni. A titolo esemplificativo si cita quanto realizzato dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia con la legge regionale n. 3/2015, che ha visto l'introduzione di una complessiva riforma degli strumenti di politica economica finalizzata a migliorare l'attrattività del territorio e favorire, quindi, nuovi investimenti, lo sviluppo del sistema produttivo, la crescita economica e la tutela e la crescita dell'occupazione.

2.b. Transizione Green

- Il tema del costo dell'energia e dell'approvvigionamento energetico rappresenta probabilmente la principale sfida che il sistema economico è chiamato ad affrontare nel breve, medio e lungo termine. Il

documento ne riconosce l'importanza ma offre spunti e ipotesi di soluzione molto scarni e riconducibili in gran parte al solo inserimento del nucleare di nuova generazione tra le fonti primarie di generazione dell'elettricità. Tenuto conto che il ricorso a tale fonte energetica costituisce, storicamente, un tema profondamente divisivo nel nostro Paese e che, in ogni caso, i tempi di implementazione di tale tecnologia sono senz'altro da valutarsi in un'ottica di lungo periodo, parrebbe opportuno approfondire l'analisi allargando l'alveo delle considerazioni, ad esempio, anche a tecnologie e fonti di approvvigionamento alternative e disponibili nel breve-medio termine, quali fotovoltaico, eolico, idrogeno, geotermico, etc.

- Un posto di primo piano, nell'ambito della trattazione dedicata al tema della transizione green (di cui in particolare al secondo capitolo del Libro verde), dovrebbe essere riservato all'idrogeno. Tale vettore energetico è in grado, infatti, di aiutare significativamente la fase di transizione verso il processo di decarbonizzazione, permettendo non solo di sfruttare le energie prodotte da fonti rinnovabili con la produzione di idrogeno verde ma anche l'efficientamento dell'energia prodotta dalle fonti fossili con l'accoppiamento dello stoccaggio di CO₂ prodotta nel processo per l'idrogeno blu. La possibilità di utilizzare questo vettore energetico, soprattutto nelle imprese energivore, consentirà di non frenare la competitività del sistema produttivo, contribuendo ad abbassare i costi energetici. Non solo, il vettore idrogeno può risultare fondamentale anche nella filiera dell'automotive, perché può aprire nuove frontiere per l'utilizzo dei motori endotermici. Pertanto, sarà necessario incentivare iniziative di produzione dell'idrogeno, verde in primis, per sostenere filiere industriali eco compatibili con l'introduzione del vettore idrogeno nel sistema energetico, a servizio dell'industria, dell'edilizia e dei trasporti come occasione di miglioramento di competitività dell'Italia, anche attraverso la realizzazione dei *Positive Energy District*.
- Si ritiene importante richiamare l'attenzione sul tema del decoupling del prezzo dell'energia elettrica da quello del gas, tema già evidenziato nell'"Agenda Draghi" come misura prioritaria per ridurre i costi energetici per imprese e famiglie. Tale intervento richiederebbe una revisione dei meccanismi di mercato elettrico attuali ma non è chiaro se questa attività rientri nell'ambito della strategia delineata nel documento.
- L'importanza della Rivoluzione Green è insita nella spinta all'innovazione promossa dagli investimenti privati, che sono uno dei motori principali della crescita economica nel suo complesso. Si auspica quindi l'adozione di politiche fiscali simili a quella applicate per l'industria 4.0 e 5.0, che promuovano la neutralità tecnologica mediante l'incentivazione di investimenti privati (anche perché sarà sempre più difficile che gli investimenti pubblici crescano nei prossimi anni). Per tale motivo un "ritorno sugli investimenti" adeguato per i privati deve essere il punto di riferimento di qualsiasi politica pubblica sul tema.

2.c. Filiere industriali

- Pur riconoscendo l'attenzione rivolta dal documento alla vocazione all'export dell'industria italiana, sarebbe opportuno enfatizzare la necessità di una revisione del sistema industriale nazionale in un'ottica di filiera allargata, come peraltro proposto nel documento, adottando un approccio sistemico a livello di Paese.
- Con riferimento all'istituzione della "Conferenza delle Imprese e delle Filiere" si rappresenta la necessità che venga prevista la partecipazione permanente delle Regioni in quanto titolari della potestà legislativa in materia. Del resto, in ragione della prossimità delle Regioni al tessuto produttivo, la partecipazione in seno alla Conferenza delle amministrazioni regionali può garantire il migliore coinvolgimento degli stakeholder ai fini dell'identificazione delle principali filiere produttive strategiche.
- La filiera dei Servizi è costituita da un elenco di Codici Ateco che pare complicato ricondurre realmente ad un concetto di filiera, dato che si spazia, ad esempio, dai servizi veterinari all'istruzione primaria e secondaria, dalla silvicoltura ai servizi di pompe funebri, dai servizi investigativi privati all'affitto e gestione di immobili, etc. La stessa previsione di una filiera di questo tipo fa sorgere il dubbio che l'individuazione delle filiere sulla base della sola aggregazione di dati statistici a livello nazionale rischi di restituire risultati poco rappresentativi. Più in generale, il sistema economico si fonda anche su una rete di interazioni tra imprese che è molto difficile rappresentare ma che, allo stesso tempo, è possibile approssimare con maggiore precisione se si restringe l'ambito di osservazione. Per questo il contributo delle Regioni può essere importante per delineare con più chiarezza le filiere, evidenziandone anche la

dimensione territoriale oltre che quella meramente statistica. Da qui anche la necessità di prevedere la presenza stabile delle Regioni nell'ambito della Conferenza delle Imprese e delle Filiere.

- Tra i comparti strategici indicati (siderurgia, automotive, farmaceutica, difesa e cantieristica), si segnala l'assenza del comparto agroindustriale. Tale settore rappresenta uno dei principali motori economici e occupazionali del Paese, con una forte connessione al settore agricolo, il cui peso relativo in Italia è sensibilmente superiore alla media europea, come riportato nello stesso documento strategico.
- Il documento cita esplicitamente la filiera delle tecnologie verdi, che in Italia conta poco meno di 800 imprese, di cui 400 specializzate, con un valore della produzione di 10,9 miliardi di euro e più di 37 mila dipendenti. Si ritiene che questi numeri, confinati al solo ambito energetico, appaiano sottodimensionati rispetto al potenziale del settore. Un maggiore sviluppo e integrazione di questa filiera potrebbe rappresentare un'opportunità significativa per il sistema Paese.
- Inoltre, si rileva la mancata citazione del settore dell'edilizia tra i comparti strategici, nonostante il ruolo rilevante del comparto ceramico, particolarmente significativo a livello regionale, anche in chiave export.
- Relativamente all'individuazione delle filiere, infine, si rileva l'assenza della filiera strategica della microelettronica (semiconduttori), nonostante la presenza di altre filiere di servizio alla produzione, quali logistica, packaging e meccanica strumentale.

2.d. Attrazione investimenti e dimensione territoriale

- Nella sezione “**Temi centrali e grandi obiettivi della politica industriale**” non è presente quello relativo **all'attrattività degli investimenti esteri in Italia**, poi però ripreso parzialmente nella parte finale del Libro Verde. Questo tema meriterebbe maggior attenzione al fine di inserirlo tra i primari obiettivi di una nuova politica industriale, in quanto le aziende straniere in Italia occupano circa 1,7 milioni di addetti e contribuiscono all'esportazione per 163 miliardi di euro (dati 2021). La tematica può essere dunque ritenuta centrale in un'ottica di posizionamento dell'Italia, non solo dal punto di vista produttivo-logistico, ma anche geo-politico nei confronti dei “Mondi” vicini come quello dell'Africa, dei Balcani e del Medio Oriente, destinati a recuperare posizioni nello scenario economico mondiale prossimo venturo. (*dati KPMG sulle operazioni M&A Italia all'estero e quelle estero in Italia, dati Istat sugli occupati in Italia delle aziende internazionali e Osservatorio Imprese estere 2024 della LUISS- ICE- ISTAT e altri*).
- Il tema dell'attrazione degli investimenti può essere esteso fino a comprendere l'obiettivo generale di definire una nuova politica industriale nazionale nel suo complesso, che abbia nell'attrazione investimenti una sua colonna portante. Non possono dunque non citarsi, all'interno del Libro Verde, strumenti chiave di attrazione quali le Zone Logistiche Semplificate. Parimenti, il richiamo alla ZES Unica del Mezzogiorno non può rimanere soltanto marginale.

Con riferimento alle ZLS, si evidenzia che esse rappresentano strumenti potenzialmente di grande impatto sul sistema produttivo, soprattutto per la loro capacità di coniugare incentivi di natura economica con semplificazioni di tipo amministrativo. A titolo esemplificativo, la Zona Logistica Semplificata Porto di Venezia-Rodigino, istituita con DPCM del 5 ottobre 2022, costituisce un'iniziativa potenzialmente in grado di determinare, nell'arco del prossimo decennio:

- un'occupazione addizionale pari ad oltre 177mila unità;
- un aumento dell'export (quindi del business per le imprese) fino al 40% in più rispetto a quello generato sul territorio;
- un aumento degli investimenti di 2,4 miliardi;
- un aumento del traffico container dell'8,4% medio annuo (in Italia tale traffico negli ultimi anni è aumentato in media dell'1,1%).

Tenuto conto delle difficoltà incontrate negli ultimi anni nel dare avvio all'effettiva operatività della ZLS Porto di Venezia-Rodigino, principalmente a causa delle tempistiche impiegate per l'adozione dei necessari provvedimenti attuativi di livello nazionale, appare opportuno includere nel Libro Verde un esplicito richiamo alla volontà di investire realmente sullo strumento delle ZLS, garantendo il necessario supporto istituzionale ed economico; ciò anche in considerazione dell'importanza riconosciuta dal documento al tema della *blue economy*, con il quale le ZLS hanno un esplicito collegamento visto il

legame con le aree portuali. Si ricorda, infine, che con DPCM del 10 ottobre 2024 è stata istituita la ZLS Regione Emilia-Romagna e che altre iniziative sono in via di definizione, ad esempio, in Lombardia, Toscana e Friuli Venezia Giulia.

Parimenti, non si rileva nel documento un raccordo con il Piano Strategico ZES SUD che, al di là delle più recenti caratteristiche di trasversalità sulle quali il piano è stato declinato, resta pur sempre uno strumento di politica industriale nell'ambito del quale il Governo ha superato il ruolo di Stato burocrate (con il significativo innesto di profondi processi di semplificazione), per assumere il ruolo di Stato stratega.

- Il documento non approfondisce a sufficienza la dimensione territoriale degli insediamenti industriali. In particolare, il Mezzogiorno non viene considerato come uno dei potenziali asset da introdurre per delineare uno scenario di sviluppo industriale che consenta di superare il divario con il resto del Paese. Il mancato rilievo di una prospettiva di rafforzamento dell'armatura industriale nel Mezzogiorno può rappresentare un elemento di criticità in termini di vulnerabilità economica. Dai dati emerge anche che gli indicatori socioeconomici delle regioni settentrionali sono in linea con la media europea, confermando che allineare le performance del Mezzogiorno con il resto del Paese consentirebbe, al contempo, di ridurre il divario territoriale interno ed avvicinare l'Italia al livello dei Paesi avanzati. In tale prospettiva vale la pena evidenziare come, la trasformazione dell'Europa in una piattaforma logistica verso Sud, che affianchi all'asse continentale la direttrice trans-mediterranea, abbia il potenziale per tradursi in un significativo rafforzamento infrastrutturale e logistico del Mezzogiorno. Al riguardo, viene citata "la riscoperta della marittimità europea nella dimensione mediterranea" come opportunità dell'Italia di giocare un ruolo fondamentale di hub logistico e commerciale dove l'Italia può ambire a fare della regione del Mediterraneo un grande hub di connettività commerciale con il Nord Africa.

2.e. Crisi demografica

- Lo squilibrio demografico evidenzia dati allarmanti: la popolazione italiana è prevista in calo di 900mila abitanti con un decremento di oltre 1,5 milioni di persone in età lavorativa. In particolare, continueranno ad accentuarsi gli squilibri territoriali e tra generazioni, con il Mezzogiorno che perderà 700mila abitanti (-3,6%) mentre la popolazione del Nord resterà sostanzialmente invariata e gli over 65 rappresenteranno oltre un quarto della popolazione totale. Sebbene questi cambiamenti siano destinati a generare trasformazioni importanti nel mercato del lavoro, impattando fortemente sui sistemi produttivi, nel documento non sono sufficientemente approfonditi i percorsi per mettere in atto strumenti compensativi.
- La crisi demografica dovrebbe invece essere affrontata facendo esplicito riferimento a strumenti concreti che si basino, ad esempio, su un miglior raccordo all'interno del mondo dell'istruzione (scuole superiori e università), sul finanziamento di programmi di formazione finalizzati ad attività di *Re-skilling e Up-skilling* indirizzati agli attuali e futuri addetti dell'industria, su un rinnovato impegno a comunicare alle imprese l'importanza dei processi di innovazione (si pensi alle potenziali applicazioni dell'Intelligenza Artificiale nel sopperire alla crescente difficoltà di reclutamento di manodopera per il settore manifatturiero).
- Altro tema strettamente legato agli aspetti demografici è quello del Passaggio generazionale, anch'esso poco sviluppato nel Libro Verde. Si tratta invece di una tematica da monitorare attentamente perché non rappresenta solo un evento familiare-privato ma, considerata la numerosità delle imprese che sono interessate a questo processo, si trasforma in un tema di politica industriale (circa il 23% delle PMI italiane è attualmente guidato da titolari over 70, come riportato dall'Osservatorio AUB - Cattedra AIDAF-EY di Strategia delle Aziende Familiari in memoria di Alberto Falck- Università Bocconi gennaio 2024).

2.e. Politiche per le imprese

- Il documento dovrebbe evidenziare la necessità di nuovi quadri legislativi in merito alle **Politiche sulla concorrenza**, che apportino modifiche all'attuale legislazione antitrust sia a livello europeo che a livello nazionale, così da consentire la crescita delle imprese che si trovano ad affrontare una concorrenza sempre più globale (come evidenziato anche dal "Rapporto Draghi").
- Aiuti alle imprese di dimensioni ridotte: la **bassa produttività** caratterizza maggiormente le imprese manifatturiere micro-piccole rispetto a quelle piccole-medie ("*Il falso mito della manifattura inefficiente*")

Luisss giugno 2024). Il documento riconosce l'importanza del tessuto produttivo nazionale, ma manca una strategia dettagliata per supportare le PMI e gli interventi delineati sembrano maggiormente orientati alle grandi imprese. È quindi prioritario adottare politiche industriali che facilitino la crescita delle imprese in quanto le diverse transizioni, Green e Tech, che il mondo produttivo sta affrontando e che dovrà affrontare sempre di più nei prossimi anni, esigono investimenti in capitale e in formazione che la microimpresa con non poca fatica dovrà affrontare. Sarebbe opportuno integrare nel piano strumenti specifici per supportare le PMI, come incentivi mirati, programmi di formazione su misura e piattaforme di collaborazione tecnologica.

- Il documento dovrebbe assegnare maggior rilevanza e risorse al **Sistema Camerale coordinato dalle Regioni**, soprattutto al fine di trasmettere alle imprese la consapevolezza dei vantaggi derivanti dagli investimenti in innovazione, dall'internazionalizzazione e da adeguati processi di passaggio generazionale.
- Andrebbe evidenziata la possibilità per le Regioni di supportare le medio-grandi imprese in espansione nell'individuazione dei fornitori, in collaborazione con le Associazioni di categoria e altri soggetti in possesso delle necessarie competenze, accorciando così la Supply Chain. Il supporto alle imprese si traduce anche nell'individuazione della migliore forma di finanziamento per ogni singolo progetto.
- Sarebbe necessaria una maggior attenzione al c.d. «**IV Capitalismo**» (*vedasi indagine Pluriennale di Mediobanca*), ossia la fascia dimensionale intermedia a controllo italiano, prevalentemente familiare, del comparto manifatturiero nazionale. **Si tratta di oltre 4.600 aziende che coprono il 28% delle vendite e il 21% della forza lavoro dell'intera manifattura italiana.** Il **IV Capitalismo** comprende le medie imprese (forza lavoro compresa tra 50 e 499 dipendenti ed un volume di vendite tra 17 e 370 milioni di euro) e la prima fascia delle grandi imprese (così dette «medio grandi», più di 499 dipendenti ed un fatturato fino ai 3 miliardi di euro). Queste imprese rappresentano l'ossatura del sistema manifatturiero italiano ed è quindi opportuno sostenerne l'attività mediante strumenti ad hoc, focalizzandosi su alcuni dei principali fattori di rischio (riconosciuti dalle stesse imprese): difficoltà a reperire e trattenere le competenze professionali; cyber risk; instabilità geopolitica e macroeconomica dei mercati di sbocco o di approvvigionamento; obsolescenza tecnologica; etc.

Si evidenzia comunque che, assodato quanto sopra esposto, rimane ferma la necessità di individuare primariamente, quale **“target” dei provvedimenti di politica Industriale**, le piccole-medio imprese.

- Il documento dovrebbe dare risalto all'opportunità di rafforzare e favorire la realizzazione delle **reti d'impresa**, per superare gli ostacoli legati alla limitata dimensione di molte imprese che devono misurarsi su grandi mercati nazionali e internazionali. È stato verificato che **le imprese in rete** raggiungono **performance** economiche e di mercato **superiori** a quello che potrebbero ottenere le singole imprese. Gli eventuali vantaggi fiscali dovrebbero essere indirizzati non alla rete, ma alle imprese che costituiscono le reti. (*Osservatorio Nazionale sulle reti d'impresa 2023- Università Ca' Foscari, Venezia, RetImpresa (Confindustria e Infocamere)*).

Roma, 23 gennaio 2025