Tiziana Sodano

Perché non si può non fare politica industriale

Potere, geoeconomia e catene globali del valore

orizzonti
FrancoAngeli

orizzonti
FrancoAngeli

Capire il presente
per immaginare il futuro

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati
possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it
e iscriversi nella homepage
al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail
le segnalazioni delle novità.

Tiziana Sodano

Perché non si può non fare politica industriale

Potere, geoeconomia e catene globali del valore

orizzonti
FrancoAngeli

Grafica della copertina di Roberto Mattiucci

Isbn e-book: 9788835199335

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.
Sono riservati i diritti per Text and Data Mining (TDM), AI training e tutte le tecnologie simili.
L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Gli eventuali link attivi e QR code inseriti nel volume sono forniti dall'autore.
L'editore non si assume alcuna responsabilità sui link attivi e QR code ivi contenuti che rimandano a siti non appartenenti a FrancoAngeli.

L'autore dichiara che, nella fase di stesura del presente volume, ha utilizzato strumenti di IA generativa esclusivamente per la revisione linguistica e l'ottimizzazione stilistica. Il controllo finale dei contenuti e la responsabilità scientifica dell'opera restano integralmente a carico dell'autore.

A Carlo, che ha ispirato questo libro e mi ha accompagnato mentre prendeva forma

Indice

Prefazione di *Luigi Paganetto* pag. 9

Nota dell'autrice » 11

Chiave di lettura » 13

Parte I
Il campo di gioco

1. La politica industriale non è tornata » 17

2. Il mercato è un ordine costruito » 24

3. Catene globali del valore, unipolarismo e sicurezza economica » 31

Parte II
Le lenti

4. Ciò che il mainstream vede, e ciò che lascia fuori » 43

5. Dalla scelta alla trappola » 51

6. Quando una traiettoria industriale diventa credibile » 58

Parte III
Casi: potere, capacità, durata

7. Stati Uniti: la politica industriale dell'egemone pag. 71

8. Cina: scalare dentro l'ordine, poi riscriverlo » 80

9. Giappone: successo produttivo sotto tutela strategica » 88

10. India: scala democratica e capacità incompleta » 100

11. Russia: potenza senza promessa produttiva » 105

12. Semiconduttori: la filiera che ha smesso di essere neutrale » 111

Parte IV
UE e Italia

13. Unione europea: il gigante incompiuto » 125

14. Italia: la diagnosi » 135

15. Italia: la visione » 142

Epilogo. Non subire il futuro come destino » 153

Note » 157

Nota bibliografica » 165

Prefazione

di Luigi Paganetto*

Tiziana Sodano ci offre un interessante saggio che si intitola alla politica industriale ma è in realtà, come d'altronde suggerisce il sottotitolo, un contributo prezioso in materia di geoeconomia, di grande attualità con la seconda presidenza Trump.

Abbiamo, in effetti, assistito alla rottura dell'ordine economico fissato nel dopoguerra dagli accordi di Bretton Woods, che ha avuto il suo momento più spettacolare con il Liberation day, in cui fu annunciata la decisione di un nuovo livello di dazi per tutti gli scambi con gli Usa.

L'Autrice fa notare, a ragione, che non si tratta di un'improvvisa comparsa della politica industriale americana, ma, semplicemente, di una forma più esplicita di quanto in passato era praticato in maniera meno appariscente: nella difesa, nel procurement, nella finanza dell'innovazione.

Basta pensare al ruolo e all'importanza dell'Agenzia per i progetti di ricerca avanzata per la difesa (DARPA), al Chips Act a favore dei semiconduttori avanzati, all'Inflation Reduction Act diretto a incoraggiare la transizione energetica e le tecnologie per l'energia rinnovabile, provvedimenti, questi ultimi, voluti dall'Amministrazione Biden.

Una differenza che merita, tuttavia, di essere sottolineata, visto che, nel frattempo, è prevalso un nuovo approccio: la weaponization della politica economica, che utilizza le situazioni di dipendenza economica per obbligare, in maniera esplicita, i paesi più deboli a sottostare alla volontà dei paesi più forti, sia dal punto di vista economico sia da quello militare.

* Università di Roma Tor Vergata.

Ciò avviene sia nel commercio sia nell'energia, anche attraverso il controllo dei materiali critici, delle materie prime rare e dei prodotti tecnologicamente innovativi: un approccio interventistico che porta a una ridefinizione esplicita dei rapporti economici internazionali.

L'esperienza maturata dall'Autrice in Giappone per conto della Banca d'Italia è uno sfondo importante del libro, che emerge a proposito dell'idea di capitalismo guidato, in cui lo Stato non sostituisce l'impresa privata ma ne coordina orizzonti, sequenze di investimento, compatibilità tecnologiche e tempi di apprendimento.

Il pregio del volume sta nell'affermare che vanno evitate le contrapposizioni di principio tra Stato e mercato e che vanno, piuttosto, esaminate le diverse maniere in cui si combinano mercato e politiche industriali.

Nel caso di un mercato manifatturiero aperto, come quello italiano ed europeo, esposto a vulnerabilità globali, sostiene Tiziana Sodano, se ne dovrebbe trarre la conseguenza, su cui non si può che essere d'accordo, che competitività, sicurezza economica e coesione sociale non sono capitoli separati.

Nota dell'autrice

Questo libro nasce da una dissonanza. Mi ero formata dentro una cultura economica europea che aveva imparato a trattare la politica industriale come un residuo del Novecento: troppo segnata dai fallimenti dello Stato imprenditore, troppo esposta alla cattura, troppo distante dall'idea di un mercato capace di selezionare le traiettorie migliori. Tra il 2018 e il 2024 ho lavorato come Vice Delegato presso l'Ufficio di rappresentanza della Banca d'Italia a Tokyo. In quell'incarico ho osservato da vicino economie asiatiche che continuavano a funzionare in modi che i modelli su cui mi ero formata descrivevano male o classificavano come anomalie.

Il Giappone non mi ha consegnato un modello da importare. Mi ha offerto un attrito. Lo Stato non sostituiva l'impresa privata, ma contribuiva a coordinare orizzonti, standard, rischi e tempi di apprendimento. Il consenso poteva rallentare una decisione e, insieme, renderne meno fragile l'attuazione. La continuità produttiva, i rapporti di lungo periodo con fornitori e lavoratori, la sicurezza degli input non apparivano come residui culturali, ma come elementi materiali della strategia. Quell'attrito mi ha costretta a distinguere ciò che è universale da ciò che avevo semplicemente imparato a considerare normale.

Le domande, però, erano già italiane ed europee. L'austerità veniva presentata come necessaria a evitare il collasso, senza che bastasse a riaprire una traiettoria di crescita. Le riforme strutturali erano invocate come soluzione generale, spesso senza rendere visibili i meccanismi che avrebbero dovuto produrre investimenti, produttività e salari. La globalizzazione portava efficienza e opportunità reali, ma in alcuni territori lasciava filiere assottigliate, competenze svalutate e perdite che il linguaggio ordinario della politica economica faticava persino a registrare.

Per anni non ho avuto una risposta abbastanza solida. Avevo dubbi insistenti, ma non ancora un quadro capace di organizzarli. In economia il dissenso da una grammatica condivisa ha un costo: non basta mostrare che qualcosa non torna, occorre spiegare perché e offrire una lettura migliore. Ho tenuto quelle incongruenze in una zona grigia, finché l'esperienza professionale a Tokyo non ha cominciato a collegarle.

In Giappone ho seguito dossier che sembravano distinti – energia, semiconduttori, trasformazione digitale, difesa, sicurezza economica – e che, guardati insieme, componevano la stessa mappa. Una crisi energetica diventava immediatamente una questione di continuità industriale. Un collo di bottiglia tecnologico ridefiniva investimenti, alleanze e vulnerabilità. Un prezzo incorporava reputazione, memoria, struttura finanziaria, rapporti di lungo periodo e aspettative sul futuro. Le istituzioni, soprattutto, mostravano una doppia vita: quella scritta nelle regole e quella prodotta dalle relazioni che ne rendevano possibile l'attuazione.

Da lì è nato questo libro. Non dal desiderio di contrapporre un modello asiatico a uno europeo, né di riabilitare in blocco l'intervento pubblico. È nato dalla necessità di rimettere nello stesso quadro produzione, energia, tecnologia, finanza, lavoro, territori e democrazia; e di chiedere quali capacità rendano una società meno esposta a decisioni prese altrove. Ho scritto con l'Italia e l'Europa davanti agli occhi. L'ambizione è modesta solo in apparenza: rendere visibili e giudicabili le scelte che danno forma al futuro materiale. Non per pretendere di controllarlo, ma per non chiamare destino ciò che nasce da decisioni, dipendenze e rinunce.

L'autrice è dipendente della Banca d'Italia e scrive a titolo personale. Le opinioni espresse non impegnano la responsabilità dell'Istituto.

Chiave di lettura

Questo è un saggio di economia politica della geoeconomia, scritto da una prospettiva italiana ed europea. Non propone un catalogo di incentivi né un modello nazionale da copiare. Parte da una domanda: come può un sistema manifatturiero aperto, integrato nel mercato unico e dipendente da reti globali, tenere insieme competitività, sicurezza economica, innovazione e coesione sociale?

Il libro non chiede di scegliere astrattamente tra Stato e mercato. Guarda al modo in cui regole, standard, infrastrutture, finanza, conoscenza e potere pubblico costruiscono i mercati reali. Legge le catene globali del valore nella loro doppia natura: organizzano specializzazione ed efficienza, ma distribuiscono anche controllo, sostituibilità e vulnerabilità. Lo stesso legame può essere un vantaggio in una cornice stabile e diventare una leva di pressione quando quella cornice si incrina.

La sequenza segue questo movimento. I primi capitoli mostrano che la politica industriale è già inscritta nelle regole, negli standard e nelle infrastrutture dei mercati reali; spiegano come il mercato venga istituito e perché la globalizzazione abbia potuto apparire a lungo separata dalla sicurezza. I capitoli centrali distinguono situazioni che richiedono rimedi diversi – trade-off, coordinamento, coercizione, doppio legame – e poi chiedono quando parole, investimenti, durata e legittimazione riescano a comporre una traiettoria abbastanza credibile da orientare l'azione di imprese, amministrazioni, lavoro e territori.

I casi non formano una classifica e non offrono ricette da importare. Stati Uniti, Cina, Giappone, India, Russia e la filiera dei semiconduttori servono a osservare combinazioni diverse di capacità produttiva,

deterrenza, finanza, amministrazione e consenso. L'approdo è l'Europa e, dentro l'Europa, l'Italia. Il filo di lettura è semplice: seguire il passaggio dalla scelta alla dipendenza, dalla dipendenza alla trappola e dalla trappola alla costruzione di opzioni credibili.

Parte I

Il campo di gioco

1
La politica industriale non è tornata

È tornata nominabile

Non si può non comunicare.

— Paul Watzlawick, Janet H. Beavin, Don D. Jackson, *Pragmatics of Human Communication*, 1967

1.1. Una perdita senza colpa

Un'impresa può perdere un ordine senza aver sbagliato prodotto, prezzo o qualità. Non ha assunto male, non ha innovato meno dei concorrenti, non ha tradito il cliente. Semplicemente, l'energia costa troppo rispetto a chi produce altrove; una fornitura critica si interrompe; uno standard tecnico alza la soglia di ingresso; una certificazione richiede tempi che la fabbrica non controlla; un sussidio deciso in un altro continente sposta, in pochi mesi, la geografia di un investimento. Il conto arriva all'impresa, ma la causa non sta tutta dentro l'impresa.

È in quel momento che la fabbrica scopre di non finire alle proprie mura. La produzione dipende da macchine, competenze, imprenditori e lavoro. Dipende anche da reti elettriche, porti, credito, giustizia, scuola tecnica, ricerca, domanda pubblica, standard, materie prime, autorizzazioni, alleanze, piattaforme digitali e tempi amministrativi. Molti di questi elementi restano fuori dal perimetro visibile del bilancio aziendale. Pochi sono davvero esterni al destino produttivo.

Per l'Italia questa non è una finezza teorica. Il paese resta una grande economia manifatturiera europea, con territori capaci di produrre specializzazioni, adattamento competitivo e qualità. Proprio questa forza rende più netta l'esposizione. L'Italia è abbastanza industriale da sentire subito uno shock su energia, credito, logistica, standard o tecnologie abilitanti; non è abbastanza grande da controllare da sola tutti i nodi decisivi della propria trasformazione. È troppo integrata nelle catene europee e globali per pensarsi autosufficiente; troppo esposta alle strategie altrui per vivere di solo adattamento; troppo manifatturiera

per raccontarsi che il futuro si giochi soltanto nei servizi, nella rendita o nella buona volontà delle singole imprese.

La politica industriale comincia qui, prima dei piani, dei fondi e delle sigle. Comincia quando una società riconosce che la propria struttura produttiva non è un sottoprodotto spontaneo del mercato, ma il risultato di condizioni materiali e istituzionali che qualcuno costruisce, mantiene, lascia deperire o modifica. La domanda non è ancora quale incentivo usare. La domanda è più elementare: quali capacità rendiamo possibili, quali lasciamo consumare, quali dipendenze consideriamo normali finché non diventano vincoli.

1.2. Il ritorno del nome

La tesi di partenza del libro è semplice e scomoda: la politica industriale non è tornata. È tornata nominabile. Non se n'era mai andata; aveva cambiato lingua. Per anni si è fatta chiamare competitività, innovazione, attrattività, disciplina, liberalizzazione, semplificazione, resilienza, sicurezza economica, transizione. Parole legittime, spesso necessarie. Ma sotto quei nomi continuavano a operare scelte di struttura: quali attività rendere convenienti, quali tecnologie sostenere, quali territori collegare, quali rischi socializzare, quali competenze coltivare, quali dipendenze accettare.

La differenza oggi non è che lo Stato sia riapparso dove prima c'era il mercato. Questa è una storia troppo ordinata per essere vera. La differenza è che la cornice che permetteva di non nominare la politica industriale si è incrinata. Quando le catene globali funzionavano, quando l'energia sembrava acquistabile senza conseguenze strategiche, quando la sicurezza era data per scontata, molte scelte potevano essere raccontate come amministrazione tecnica dell'efficienza. Gli effetti industriali c'erano, ma restavano in controluce.

Gli shock non hanno creato il problema. Lo hanno reso leggibile. La crisi finanziaria ha ricordato che lo Stato torna sempre come assicuratore di ultima istanza quando il sistema rischia di rompersi. La pandemia ha mostrato che efficienza senza ridondanza può diventare fragilità. La crisi energetica ha chiarito che il prezzo di un input decisivo non è mai soltanto un prezzo. La guerra e la frammentazione geopolitica hanno trasformato alcune interdipendenze in esposizioni strategiche. I semiconduttori hanno reso evidente che pochi nodi tecnici possono pesare più di interi mercati finali.[1]

Dire che la politica industriale è tornata nominabile significa allora togliere una copertura, non inaugurare una moda. Non siamo passati

da un'età pura del mercato a un'età nuova dello Stato. Siamo passati da una politica industriale implicita, spesso dissimulata dentro regole e vincoli presentati come neutrali, a una politica industriale più esplicita, più contesa e più difficile da giustificare come semplice manutenzione tecnica dell'ordine esistente.

Nominarla cambia la domanda. Non chiede se sia opportuno "fare" politica industriale, come se esistesse un'alternativa innocente. Chiede quale politica industriale sia già all'opera, chi la orienti, chi ne benefici, chi ne paghi i costi, quali capacità produca e quali dipendenze renda invisibili. Finché non la nominiamo, la politica industriale non scompare: diventa più difficile da giudicare.

1.3. Non esiste assenza di politica industriale

Non esiste assenza di politica industriale. Ogni ordine economico incorpora scelte di struttura, esplicite o implicite, che orientano capacità, specializzazioni, investimenti e distribuzione delle opportunità. Un governo può dichiarare di non voler scegliere settori, imprese o tecnologie. Non può evitare che fisco, concorrenza, energia, credito, infrastrutture, formazione, ricerca, appalti, regole del lavoro e tempi della giustizia producano effetti industriali.[2]

Il titolo di questo libro parafrasa deliberatamente l'assioma di Watzlawick: non si può non comunicare. Trasportata sul terreno economico, la frase perde quasi ogni aura metaforica. Anche il silenzio produce effetti. Anche l'inerzia comunica una gerarchia. Anche il rinvio, quando diventa metodo, finisce per somigliare a una scelta presa a favore dell'assetto esistente. Se un paese non decide come proteggere una competenza rara, sta decidendo che quella competenza può essere dispersa. Se non costruisce infrastrutture dove servono, sta decidendo quali territori resteranno periferici. Se non riduce un collo di bottiglia amministrativo, sta decidendo chi ha abbastanza capitale e tempo per sopportarlo.

Nei manuali la politica industriale viene spesso definita come l'insieme degli interventi pubblici diretti a sostenere, correggere o orientare la struttura produttiva. È una definizione utile: permette di classificare incentivi, sussidi, domanda pubblica, ricerca, formazione, sostegno all'export, credito, politiche di filiera. Ma resta incompleta se lascia intendere che, in assenza di strumenti dichiarati, la vita economica torni su uno sfondo neutrale.

Una politica industriale non è soltanto un catalogo di misure rivolte alle imprese. È il modo in cui una società organizza le condizioni di