

Sistema Italia 2025

Introduzione di Stefano Manzocchi e Giovanni Orsina*

In che cosa consiste, nel 2025, il “Sistema Italia”? O detto altrimenti: esiste un tale Sistema, e se sì, come si va adattando ai profondi mutamenti globali (tecnologici, demografici, geopolitici)? Non si tratta certo di domande nuove, anzi sono già state poste autorevolmente tante volte, nel passato anche recente, a partire da punti di vista differenti ma giungendo non di rado a una conclusione sorprendentemente convergente: una diagnosi d’incongruenza tra le eredità del passato e l’incoerenza e inefficacia delle strategie adottate dalle classi dirigenti da un lato, e la flessibilità e resistenza talvolta sconcertanti del sistema dall’altro¹. La congiuntura storica nella quale ci troviamo oggi è – la constatazione è del tutto banale – straordinariamente complessa. Comprendere ai giorni nostri le dinamiche del “Sistema Italia”, allora, richiede innanzitutto un’analisi multidimensionale che tenga conto di radici storiche e peculiarità strutturali, delle sfide che il Paese è chiamato ad affrontare e delle potenziali leve di sviluppo che può azionare. Questo numero della *Rivista di Politica Economica* intende offrire un contributo a tale comprensione – senza alcuna pretesa di esaustività, ovviamente –, presentando otto saggi che esplorano altrettanti aspetti cruciali della realtà italiana contemporanea: dal posizionamento nella sfera globale all’evoluzione dei sistemi politico e amministrativo, dalle (mancate o surrettizie) riforme fino al ruolo del risparmio e della politica industriale.

L’analisi che emerge da queste pagine dipinge il quadro di un paese che gode di significativi punti di forza ma continua a soffrire di persistenti debolezze strutturali. Un paese che fatica a disegnare, costruire e compiere processi riformistici efficaci, ma che talvolta riesce tuttavia a rispondere con una certa brillantezza alle sfide del tempo (il sistema politico), mentre talaltra continua a sprofondare in pantani patologici (la scuola). L’Italia si conferma una potenza manifatturiera: nel 2024 è il secondo paese esportatore di beni in Europa (escludendo l’*hub* logistico olandese) e il

* smanzocchi@luiss.it, Università Luiss Guido Carli; gorsina@luiss.it, Università Luiss Guido Carli.

¹ A mero scopo di esempio, si vedano, tra i numerosi contributi, Galli Della Loggia E., *L’identità italiana*, Il Mulino, 1998; Settis S., *Italia S.p.A.*, Einaudi, 2002; Santoro C.M., *La politica estera di una media potenza*, Il Mulino, 1991; Galimberti C., Galimberti F., Paolazzi L., *Il volo del calabrone: breve storia dell’economia italiana nel Novecento*, Mondadori, 1998; Craveri P., *L’arte del non governo: l’inarrestabile declino della Repubblica italiana*, Marsilio, 2016.

sesto al mondo. Le vendite all'estero, che nel 2024 hanno superato i 674 miliardi di dollari, rappresentano oltre un terzo del fatturato manifatturiero. Questo successo di export è sostenuto dalla diversificazione sia dei mercati di destinazione, sia delle modalità di partecipazione alle *Global Value Chain* (GVC), da guadagni di qualità e una dinamica moderata di prezzi e costi. Malgrado negli ultimi vent'anni la base manifatturiera nazionale si sia contratta nei numeri in parte fisiologicamente con l'ascesa del terziario – e pur restando comunque superiore a quelle di Francia e Spagna –, l'insieme delle imprese attive si è rafforzato per dimensione, internazionalizzazione e resistenza agli shock, mentre l'incidenza delle imprese esportatrici sul totale è cresciuta. La relativa frammentazione delle vendite all'estero, tradizionalmente vista come una debolezza, potrebbe oggi trasformarsi in un vantaggio, consentendo al Paese di adattarsi meglio alla ridefinizione geopolitica degli scambi e al *nearshoring*. Sul piano finanziario, l'Italia dispone di un ingente flusso complessivo annuo di risparmio superiore ai 400 miliardi di euro nel 2023, pari a un quinto del reddito nazionale, con una componente crescente derivante dagli utili non distribuiti delle imprese. La ricchezza netta media delle famiglie nella fascia più povera è significativamente più elevata nella Penisola che in Germania, grazie in particolare alla maggiore quota di ricchezza immobiliare. Tuttavia, il risparmio degli italiani fatica a tradursi pienamente in una leva di sviluppo.

Fra il 2012 e il 2022, l'Italia ha vissuto su un ottovolante politico. L'ordine bipolare che si era cristallizzato alla metà degli anni Novanta, dopo la crisi di Tangentopoli, si è dissolto, a motivo tanto della sua palese incapacità di adeguare il Paese ai vincoli esterni quanto della crisi della leadership di Berlusconi, che di quell'ordine era stato il cardine. L'emergere prepotente del Movimento 5 Stelle ha spinto il sistema politico verso un formato triangolare che si è rivelato quanto mai instabile e inefficiente. L'elettorato si è fatto sempre più volatile, il rapporto fra risultati del voto e maggioranze parlamentari sempre più labile, le spinte populiste e antieuropeiste sempre più forti. Aperta da un governo tecnico, guidato da Mario Monti, questa stagione si è chiusa con un altro governo tecnico, quello di Mario Draghi. Fra le elezioni politiche del 2018 e le europee del 2019 gli elettori di destra sono "tornati a casa", riportando i tre partiti dell'area alla loro quota "storica", fra il 45 e il 50%. Nel frattempo, uno di quei tre partiti ha acquisito una posizione egemonica nell'alleanza conservatrice e ha espresso una leadership credibile. Questo ha consentito alla coalizione di prevalere nelle elezioni del 2022 ed esprimere un governo politico e ad oggi stabile. Nel frattempo, complice anche l'astensionismo, la volatilità elettorale è cessata e la distribuzione delle preferenze si è consolidata. L'Italia è così diventata nell'ultimo triennio, e inusitatamente, uno dei paesi più politicamente stabili dell'UE. La grande prudenza con la quale il Governo Meloni gestisce i vincoli esterni completa il quadro della rinnovata affidabilità dell'Italia politica.

Tuttavia, questi importanti elementi di solidità convivono con profonde e persistenti debolezze strutturali. La base manifatturiera si è ridotta in modo consistente, e l'export italiano si caratterizza per una bassa quota di imprese di grandi dimensioni e per una elevata dispersione delle vendite. L'industria italiana è legata a doppio filo a quella tedesca e del resto d'Europa, e risente quindi negativamente di ritardi e debolezze nel processo d'integrazione continentale. La spesa in Ricerca e Sviluppo è tra le più basse dell'OCSE (1,3% del PIL) e la produttività del lavoro è stagnante. Permangono significativi divari territoriali nella struttura produttiva, con un Centro-Nord avanzato e un Mezzogiorno a bassa densità industriale, che rendono inefficaci politiche pensate su scala nazionale. La ricchezza delle famiglie è chiaramente un potenziale non sfruttato per l'economia, a causa di ragioni culturali e della frammentazione e scarsa profondità dei mercati finanziari, con una bassa quota di investimenti di rischio allocati in attività domestiche.

A livello europeo, l'efficienza dell'intermediazione finanziaria è ostacolata dalla segmentazione dei mercati e dalla mancanza di cospicui afflussi di risparmio a lungo termine, come evidenziato dal Rapporto Draghi. Sul fronte del sistema educativo, l'Italia si colloca agli ultimi posti in Europa per la quota di laureati. Al di là dei titoli di studio, le indagini internazionali (OCSE PISA, IEA TIMSS, IEA PIRLS) mostrano fra gli alunni una drammatica e diffusa carenza di conoscenze e competenze (la cosiddetta "dispersione implicita"). La qualità del corpo docente e la sua preparazione didattica sono preoccupanti (OCSE TALIS). Esistono enormi divari territoriali negli apprendimenti, con percentuali molto elevate di studenti che ottengono il diploma pur mancando delle competenze attese, specialmente nel Sud. Le retribuzioni dei docenti sono tra le più basse e meno dinamiche in Europa, legate unicamente all'anzianità. Le pubbliche amministrazioni spesso faticano a operare sulla "scala" richiesta dalle sfide sistemiche. Il sistema giudiziario resta drammaticamente inefficiente: l'indicatore di libertà economica relativo al sistema legale e alla protezione della proprietà privata non ha conosciuto la crescita che ha avuto in altre aree, e la performance è particolarmente bassa nell'esecuzione dei contratti. Questa inefficienza aumenta i costi di transazione, limita la crescita dimensionale delle imprese, comprime l'offerta di credito, disincentiva gli investimenti domestici e dall'estero. La durata dei processi civili, in particolare, è tra le più alte in Europa, e costa milioni di euro allo Stato e ai cittadini.

Le sfide storiche che il Paese dovrà affrontare nei prossimi anni rischiano di esacerbare queste debolezze. Le crescenti tensioni strategiche e militari, le nuove barriere agli scambi e l'incertezza geoeconomica spingono verso un sistema globale più chiuso e frammentato in blocchi, mettendo in scacco i meccanismi della *governance* economica planetaria. Le connessioni lungo le GVC, che presentano

dei nodi produttivi concentrati, possono amplificare l'impatto degli shock. La stessa ripresa della politica industriale a livello globale ed europeo, se non ben coordinata, rischia di generare spinte inflazionistiche e dimostrarsi scarsamente compatibile con la pluralità dei modelli di capitalismo. In Italia, l'attivismo statale solleva interrogativi circa la disponibilità di strutture tecniche e amministrative che sappiano gestire con efficacia gli interventi strategici, anche considerando che molte di quelle strutture sono state smantellate in passato. La frammentazione degli aiuti di stato nell'UE, assorbiti in quota maggioritaria da un piccolo numero di paesi (Germania e Francia anzitutto), solleva sovente interrogativi sulla tenuta di un *plain field* continentale e in prospettiva sulle dinamiche del mercato interno. L'instabilità politica, sebbene superata nel breve termine, non è stata del tutto sanata con efficaci riforme istituzionali, e resta allora un ostacolo strutturale al perseguimento di obiettivi di medio-lungo periodo. Come accade ormai dai primi anni Novanta, l'assetto politico rimane pesantemente dipendente dalla leadership individuale – in quest'ultimo frangente, di Giorgia Meloni – mentre lo stato dell'opposizione, eterogenea e frammentata, non rafforza le prospettive di stabilità e alternanza future.

Ciò nonostante, l'attuale contesto storico offre anche importanti opportunità. Il ritorno della politica industriale a livello globale ed europeo è un fenomeno consolidato, spinto da crisi, transizioni (digitale, verde) e tensioni geopolitiche. Questo dà all'Italia la possibilità di correggere criticità strutturali consolidate. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) potrebbe ancora essere una leva rilevante soprattutto per quel che riguarda istruzione e giustizia. In particolare, il PNRR ha inglobato le raccomandazioni europee, rendendole condizioni programmatiche per l'erogazione dei fondi e influenzando così l'agenda politica nazionale. La riforma della giustizia del PNRR mira a ridurre i tempi del giudizio e aumentare la certezza del diritto – interventi che la Banca d'Italia stima potrebbero portare all'aumento di un punto percentuale di PIL all'anno se il sistema diventasse più celere ed efficiente. L'Italia ha l'opportunità di adottare strategie industriali che contemplino settori e tecnologie prioritarie, anche basandosi sui vantaggi comparati nazionali. Questo potrebbe generare *spillover* positivi per l'intera economia. La ritrovata stabilità dell'esecutivo, se non occasionale ma accompagnata da un rafforzamento di un credibile sistema di alternanza, potrebbe consentire il perseguimento di un'agenda strategica di medio-lungo periodo. Il potenziale non sfruttato della ricchezza delle famiglie offre l'opportunità di finanziare meglio l'economia produttiva, superando la frammentazione dei mercati finanziari anche attraverso le agognate iniziative europee per l'Unione dei Mercati dei Capitali. La flessibilità delle PMI italiane, sebbene associata a debolezze strutturali, può rivelarsi una risorsa cruciale di fronte a un mercato globale in rapida trasformazione.

L'Italia può anche provare ad approfittare della rinnovata centralità strategica di Africa e bacino del Mediterraneo. Basti citare due ambiti cruciali: le riserve di terre rare e minerali critici dell'Africa subsahariana e australe sono vitali per la transizione digitale e tecnologica europea; la sfida demografica europea impone di ripensare le politiche migratorie alla luce dell'esigenza di sostenere la forza lavoro e il welfare. Il Piano Mattei rappresenta un primo passo in questa direzione, ma gli spazi per ampliare e approfondire le partnership euro-mediterranea ed euro-africana restano immensi, e l'Italia, per posizione geografica e capacità di dialogo, è un paese con un forte interesse a colmarli.

In questo quadro articolato, gli otto saggi contenuti nel volume offrono approfondimenti essenziali.

Andrea Manciuilli analizza la duplice trasformazione che investe Italia ed Europa: riassetto geopolitico globale e rivoluzioni tecno-sociali. Sottolinea l'urgenza che l'Unione ridefinisca il proprio ruolo, rafforzi la propria autonomia strategica e superi il falso dilemma atlantismo/europeismo, e attribuisce all'Italia un possibile ruolo quale guida continentale delle politiche rivolte al Mediterraneo e all'Africa. Affrontare queste sfide richiede, secondo Manciuilli, visione di lungo periodo e un'accelerazione dell'integrazione europea.

Il contributo di Cristina Pensa e Matteo Pignatti analizza nel dettaglio le performance di export e le trasformazioni della base manifatturiera italiana. Esplora i punti di forza derivanti dalla diversificazione e dalla qualità, le dinamiche delle imprese (riduzione numerica ma aumento della resilienza e internazionalizzazione), e discute come la struttura dell'export si posiziona di fronte alle sfide delle GVC e della ridefinizione geopolitica.

Il saggio di Lorenzo Castellani fornisce una panoramica dell'evoluzione del sistema politico italiano dal 2011 al 2024. Analizza il susseguirsi delle crisi, l'ascesa del populismo e del sovranismo, l'alternanza tra governi tecnici e politici, le diverse fasi delle politiche pubbliche (austerità vs. stimolo/industriale) e il percorso che ha condotto all'attuale fase di (relativa) stabilità e all'istituzionalizzazione di nuove forze politiche.

Per i destini produttivi e di sviluppo del sistema Italia, veicolare in modo efficiente il consistente risparmio nazionale verso attività industriali domestiche sarebbe di fondamentale importanza. Gregorio De Felice analizza l'evoluzione della ricchezza finanziaria e i vincoli che ancora si frappongono ad un suo più rilevante ruolo come motore di crescita interna, senza dimenticare di nuovo gli ostacoli e i ritardi che l'Unione europea sperimenta in questa dimensione.

Il contributo di Serena Sileoni e Carlo Stagnaro esplora il ruolo del risparmio come bene individuale e collettivo, analizzando la composizione della ricchezza delle famiglie e il suo potenziale inutilizzato per gli investimenti. Affronta poi il tema delle riforme strutturali, di-

stinguendole da quelle istituzionali, e si concentra sull'importanza cruciale dell'efficienza del sistema giudiziario per la crescita economica, discutendo le raccomandazioni europee e le riforme previste dal PNRR in materia di giustizia.

Edoardo Ongaro affronta il tema cruciale del ruolo strategico delle pubbliche amministrazioni per lo sviluppo del sistema Italia. Introduce il concetto di *strategic management at scale*, sottolineando la necessità per le PA di agire strategicamente a un livello di complessità e dimensione adeguato alle sfide contemporanee, superando i limiti di approcci frammentati o meramente formalistici e orientandosi alla creazione di valore pubblico.

Marco Simoni argomenta come il revival delle politiche industriali nell'ultimo quindicennio, pur controverso sotto il profilo del benessere pubblico e rischioso per gli equilibri di finanza, si sia concretizzato in Italia con un rafforzamento di istituzioni di capitalismo coordinato nel settore finanziario come Cassa Depositi e Prestiti (CDP) e SACE, considerate come perni del nuovo sistema. Nelle more di una compiuta politica industriale e fiscale della UE, sempre auspicata ma altrettanto rimandata.

Andrea Gavosto e Marco Gioannini esaminano le debolezze strutturali del sistema di istruzione italiano, analizzando i ritardi negli apprendimenti ("dispersione implicita"), i divari territoriali, l'impatto del declino demografico, e la situazione del corpo docente. Discutono inoltre delle riforme previste dal PNRR per il settore proponendo interventi prioritari e mai davvero realizzati in modo efficace, come il miglioramento dell'orientamento e la riforma del sistema di reclutamento degli insegnanti.

Questi saggi, seppur da prospettive differenti, convergono nell'identificare la necessità per l'Italia di affrontare in modo strategico e di sistema le proprie debolezze strutturali al fine di affrontare le sfide del contesto globale ed europeo. La capacità di tradurre le risorse disponibili – inclusa la ricchezza privata e gli investimenti del PNRR – in un percorso di crescita sostenuto e duraturo dipenderà dalla *governance* interna, dall'efficacia delle riforme, dalla capacità di orientare la politica industriale verso settori strategici e dalla costruzione di un consenso nazionale su obiettivi interni e internazionali di lungo periodo. Le domande iniziali sul futuro del sistema Italia trovano dunque nei saggi qui presentati importanti elementi di approfondimento e riflessione, anche se il nodo delle prospettive future resta ovviamente irrisolto. Pesano anche molto, come sottolineano diversi contributi qui raccolti, le incompiutezze, gli errori strategici, le lentezze e le farraginosità congenite dell'Unione europea: un sistema, quello della UE, cui il nostro è inevitabilmente legato a doppio filo, ma che da tempo mostra la corda e non riesce a sviluppare una leadership su scala globale in tempi che ne offrirebbero la possibilità e la richiederebbero. Priorità strategi-

che pur individuate ma a fatica tradotte in provvedimenti operativi; processi decisionali complessi e a volte interminabili; poteri di veto; eterogeneità sia nazionali, sia di famiglie politiche che inevitabilmente vanno ricomposte attraverso compromessi, spesso al ribasso. È la democrazia (europea) bellezza, si potrebbe dire: ma proprio questa oggi è messa alla prova degli shock globali e del consenso interno.