

## SINTESI

Questo Rapporto, realizzato per conto del CNEL da EURES in collaborazione con il CER, passa in rassegna le tendenze recenti delle principali politiche capaci di influire sulla collocazione internazionale dell'economia italiana e sulla competitività delle imprese. Si parte dal contesto globale, in cui si analizzano le politiche commerciali e quelle per gli investimenti internazionali, alla luce dei cambiamenti intervenuti nel processo di globalizzazione, che ha dato significativi segni di rallentamento nell'ultimo decennio, e degli shock esogeni derivanti dalla pandemia Covid-19 e dalla guerra in Ucraina. Si continua considerando le politiche europee, in particolare nei campi della cooperazione internazionale, dello sviluppo tecnologico e industriale e della transizione energetica, in cui si delinea la nuova visione della "autonomia strategica aperta". Si conclude volgendo lo sguardo sull'economia italiana e analizzando prima le tendenze recenti della sua collocazione internazionale e poi il sistema delle politiche rivolte a sostenere l'internazionalizzazione delle imprese e la capacità di attrarre investimenti esteri. Un'attenzione particolare è rivolta alle misure previste nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

### IL CONTESTO GLOBALE

Lo shock inflitto dalla pandemia del Covid-19 all'economia mondiale nel 2020 ha causato una forte recessione sia nei paesi avanzati che in quelli emergenti. Nel 2021 il rimbalzo della crescita del PIL mondiale, reso possibile dall'allentamento delle misure restrittive per la pandemia e dalle politiche macroeconomiche espansive, è stato tuttavia significativo e generalizzato. La guerra provocata dall'invasione russa dell'Ucraina nel febbraio del 2022 ha generato un secondo shock, il cui impatto è ancora molto incerto. Dopo la forte caduta del 2020, anche gli scambi internazionali di beni e servizi hanno fatto registrare nel 2021 un rimbalzo molto rapido, raggiungendo un livello superiore a quello del 2019.

I due shock esogeni sono avvenuti in un contesto di rallentamento dei processi di globalizzazione e hanno esacerbato le tensioni geopolitiche già emerse con il delinarsi della guerra commerciale tra Cina e Stati Uniti.

I fattori che spiegano il rallentamento dei processi di globalizzazione sono diversi, retrodatano dagli anni successivi alla crisi finanziaria del 2008 e si manifestano in un abbassamento strutturale dell'elasticità degli scambi internazionali e degli investimenti diretti esteri rispetto alla produzione. I processi principali che, a partire dagli anni novanta, avevano alimentato la fase più espansiva della globalizzazione hanno perso la propria forza propulsiva. Le innovazioni tecnologiche sembrano non essere più in grado di abbassare ulteriormente i costi di trasporto e di comunicazione. La Cina e altri paesi emergenti manifestano segni evidenti di un cambiamento dei loro modelli di sviluppo, che ne riduce il grado di apertura esterna. Le

“catene globali del valore” potrebbero essersi avvicinate al limite della loro capacità di suscitare incrementi ulteriori dell’intensità degli scambi internazionali. Tuttavia, il grado di interconnessione tra le economie rimane elevato e i dati disponibili probabilmente sottostimano la dinamica degli scambi internazionali di servizi in forma digitale.

Sono almeno tre i fattori ulteriori di criticità peculiari di questo periodo storico di “globalizzazione fragile”:

- i) i rapporti tra commercio internazionale e disuguaglianze: nel nuovo scenario creato dalla pandemia Covid-19 e dalla guerra in Ucraina, vari segnali prefigurano un peggioramento delle tendenze, con un aumento dei tassi di povertà e l’arresto della convergenza tra i paesi;
- ii) l’inadeguatezza dei sistemi sanitari di molti paesi, che ha suscitato un dibattito acceso sul ruolo svolto dalle regole nazionali e internazionali a tutela della proprietà intellettuale e, in particolare, dai brevetti sui farmaci;
- iii) l’importanza strategica di alcune produzioni, come i semiconduttori ed altri beni intermedi cruciali per molti settori, a partire dalle cosiddette “terre rare”, caratterizzate da un alto grado di concentrazione geografica della produzione.

Le tensioni internazionali si riflettono in una intonazione delle politiche commerciali radicalmente diversa. I processi di liberalizzazione degli scambi e degli investimenti internazionali, che avevano contribuito in misura notevole all’integrazione dei mercati, consentendo l’ingresso dei grandi paesi emergenti nel sistema commerciale multilaterale, appaiono in difficoltà. Segnali inequivocabili dell’orientamento restrittivo delle politiche commerciali e di ritorno al protezionismo provengono:

- i) dallo stallo dei negoziati in corso dal 2001 presso l’Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC);
- ii) dall’insieme di misure in grado di generare barriere agli scambi, tendenzialmente aumentate nell’ultimo decennio e che hanno registrato un picco in seguito alla pandemia da Covid-19;
- iii) dai sussidi alle imprese nazionali, che assumono inevitabilmente la natura di misure discriminatorie nei confronti dei beni e servizi prodotti all’estero. In questa categoria rientrano anche le misure di politica industriale introdotte in molti paesi a sostegno di produzioni ritenute “strategiche” per la sicurezza nazionale, tra cui quelle la cui importanza è stata resa più evidente dalla pandemia Covid-19.

In sintesi, si può affermare che il tradizionale orientamento politico favorevole alla liberalizzazione degli scambi e degli investimenti internazionali sia stato messo in crisi non soltanto dal doppio shock della pandemia e della guerra in Ucraina, ma anche dall’acuirsi della rivalità tra Cina e Stati Uniti.

## L "AUTONOMIA STRATEGICA APERTA" DELL'UNIONE EUROPEA

In un contesto geopolitico che sembra sempre più assumere la configurazione di una partita a due, tra Stati Uniti e Cina, qual è lo spazio dell'Europa? Ovvero, come definire e realizzare politiche comuni, che diano maggiore autonomia alle strategie europee di sviluppo industriale, senza rinnegare l'orientamento aperto delle politiche commerciali?

La seconda parte del Rapporto affronta la questione da tre angolazioni: le politiche economiche esterne dell'Unione Europea; le politiche industriali e tecnologiche; la transizione energetica dopo l'invasione dell'Ucraina.

L'Europa vanta un passato di politiche di cooperazione internazionale, rilanciate di recente dal programma *Global Gateway*, un tentativo ambizioso di rafforzare i rapporti dell'UE con i paesi in via di sviluppo, con un particolare impegno verso i paesi ACP (Africa, Caraibi, Pacifico), a cui potrebbe essere destinata almeno la metà degli investimenti programmati. Al fine di rafforzare la sua efficacia, il programma *Global Gateway* mira a coordinare le politiche di cooperazione dei paesi membri e le azioni di diverse istituzioni comuni, a partire dalla Banca europea degli investimenti, cercando di coinvolgere anche il settore privato. In questo modo l'approccio *Team Europe*, già sperimentato con successo nelle iniziative di contrasto alla pandemia Covid-19, viene esteso anche alle politiche di cooperazione internazionale dell'Unione.

Le relazioni esterne dell'Unione Europea sono, inoltre, caratterizzate dall'approccio relativamente aperto delle sue politiche commerciali. L'UE-27 si distingue, infatti, non soltanto per un livello relativamente basso dei dazi doganali, ma soprattutto per una loro tendenza nettamente decrescente, anche nell'ultimo decennio, che pure è stato caratterizzato da significative svolte restrittive nelle politiche commerciali di altri paesi. L'orientamento aperto delle politiche commerciali dell'Unione Europea si manifesta in particolare nella rete di accordi preferenziali che essa continua a promuovere con i suoi partner principali. I trattati conclusi più recentemente con la Corea del Sud (2015), il Canada (2017) e il Mercosur (2019) sono esempi di quella nuova generazione di accordi preferenziali, nata anche in risposta alle difficoltà dei negoziati commerciali multilaterali, che si caratterizza per la particolare ampiezza settoriale e profondità delle misure di liberalizzazione previste.

Un profondo rinnovamento ha investito le politiche industriali dell'Unione Europea nell'ultimo ventennio. Le novità riguardano in primo luogo il contesto in cui tale politica si inserisce, caratterizzato da un'agenda di riforme strutturali (Europa 2020), che mirano a migliorare la competitività delle imprese e la coesione sociale. Inoltre, è cambiato progressivamente l'approccio che ispira le politiche industriali europee: da un lato, l'ambizione dirigista di selezionare le imprese migliori è stata rimpiazzata dall'enfasi sugli investimenti in conoscenza delle imprese; dall'altro, più recentemente, l'approccio microeconomico "orizzontale", implicito in questa sostituzione, è stato progressivamente integrato con un tentativo esplicito di intervenire in modo selettivo ("verticale") sulla struttura settoriale della produzione, privilegiando tecnologie e filiere ritenute di interesse strategico.

Il processo è culminato con l'elaborazione di una nuova visione, ispirata dall'obiettivo della

“autonomia strategica”, definita come la riduzione della dipendenza dalle fonti esterne di materiali e tecnologie critici, prodotti alimentari, infrastrutture, sicurezza e altri settori strategici.

Tra questi ultimi rientra l’industria farmaceutica, un settore che spicca, in Europa, sia per intensità di investimenti in R&S che per livello e dinamica della produttività del lavoro. Resta comunque alto – e anzi tende ad ampliarsi – il divario rispetto agli Stati Uniti e comincia a farsi sentire anche la pressione competitiva di alcuni importanti paesi emergenti (Brasile e Cina). Queste considerazioni giustificano l’attenzione specifica che il settore sta ricevendo nella nuova strategia industriale dell’Unione Europea, che dovrebbe proporsi di favorirne la capacità innovativa, rimuovendo ostacoli normativi e cercando di superare la frammentazione dei mercati.

Gli strumenti predisposti per conseguire l’obiettivo dell’autonomia strategica sono diversi. Un ruolo centrale spetta a programmi di collaborazione industriale tra i paesi membri, come le *Alleanze industriali* e gli *Important Projects of Common European Interest* (IPCEI), al fine di garantire un’adeguata mobilitazione di competenze e risorse unitamente al necessario coordinamento europeo.

Compare inoltre – e per la prima volta nella storia dell’Unione Europea – uno strumento di carattere difensivo, come il *Quadro per il controllo degli IDE*, che mira a mettere a disposizione dei paesi membri un meccanismo coordinato di scrutinio dei nuovi investimenti esteri in entrata, finalizzato a prevenire acquisizioni predatorie o altre minacce agli interessi strategici europei, senza pregiudicare il carattere aperto della strategia industriale dell’Unione.

Nel frattempo, in risposta alla pandemia Covid-19, le istituzioni europee avevano trovato la forza per concordare un programma ambizioso (Next Generation EU, NGEU), volto a stimolare la ripresa e la resilienza dell’Europa, affrontando la doppia sfida della transizione ecologica e digitale. Insieme con il nuovo bilancio pluriennale dell’UE, questo programma mette a disposizione dell’economia reale dei diversi paesi un flusso di risorse finanziarie senza precedenti e rappresenta la cornice innovativa, anche dal punto di vista delle modalità di finanziamento, entro la quale collocare le politiche tecnologiche e industriali.

Tra le grandi sfide fronteggiate dall’Unione Europea insieme con tutta la comunità internazionale, una delle più impegnative è quella della transizione energetica, imposta dalla grande minaccia del cambiamento climatico. I dilemmi che ne derivano sono resi più urgenti e difficili dalle conseguenze economiche della guerra in Ucraina. Una delle finalità del programma *REPowerEU*, che prevede investimenti rilevanti per realizzare obiettivi di efficienza energetica, è ridurre la dipendenza dal gas naturale e diversificare la rete dei fornitori. Non è però ancora chiaro se gli stanziamenti aggiuntivi previsti dopo l’invasione dell’Ucraina saranno sufficienti a fronteggiare le perdite di competitività che le imprese europee stanno subendo per un aumento dei prezzi dei prodotti energetici molto superiore a quello in corso negli Stati Uniti e in Asia.

Riguardo alle sanzioni alla Russia, sulla base dei dati disponibili si può dire che le restrizioni alle importazioni di prodotti energetici ne hanno fatto lievitare i prezzi, generando un forte aumento dei ricavi per i fornitori russi. L'ipotesi di ricorrere all'introduzione di un dazio doganale che, oltre a ridurre le importazioni, avrebbe potuto avere un effetto negativo sui prezzi praticati dai fornitori russi e sui loro ricavi è stata scartata principalmente per due motivi: i) la persistente frammentazione dei mercati energetici europei, che rende impossibile determinare un'aliquota tariffaria ottimale per tutti; ii) il timore di possibili ritorsioni da parte della Russia. Questa scelta ha inevitabilmente affidato la possibilità di ridurre gli acquisti dalla Russia a misure amministrative di razionamento da introdurre nel corso dell'inverno.

## **LA POLITICA ECONOMICA ESTERA E LE ATTIVITÀ INTERNAZIONALI DELLE IMPRESE ITALIANE**

L'ultimo decennio è stato contrassegnato da un cambiamento notevole nella posizione relativa dell'economia italiana all'interno dell'Unione Europea (UE-27): il reddito pro-capite degli italiani è diventato inferiore alla media degli altri paesi membri. Questo dato segnala, da un lato, gli effetti positivi dell'integrazione europea sulla convergenza dei paesi membri meno sviluppati, dall'altro, i problemi di crescita dell'economia italiana, che ha sofferto più di altre i colpi delle crisi succedutesi a partire dal 2008-09. Le quote dell'Italia sull'UE-27 sono fortemente diminuite anche negli scambi internazionali, soprattutto di servizi, e negli IDE in uscita e in entrata.

Un confronto con i principali paesi dell'Eurozona mostra che l'Italia ha partecipato, negli ultimi anni, alla generale tendenza europea all'aumento dell'apertura commerciale, in contrasto con quanto osservato altrove. Tuttavia, sia la propensione a esportare che il grado di penetrazione delle importazioni restano inferiori a quelli della Spagna e soprattutto della Germania. Il divario negativo dell'Italia rispetto agli altri principali paesi dell'Eurozona risulta ancora più evidente nei dati relativi allo stock di IDE in uscita e in entrata.

A conclusioni parzialmente diverse si giunge esaminando i dati disponibili sulla partecipazione alle reti produttive internazionali, basati su tavole input-output che consentono di stimare il valore aggiunto delle transazioni di beni intermedi tra i diversi nodi delle reti. Considerando la quota di valore aggiunto interno di ciascun paese destinata a soddisfare la domanda finale estera, che coglie la collocazione a monte delle reti produttive internazionali, l'Italia ha condiviso tendenze comuni ai principali paesi dell'Eurozona, partecipando all'incremento registrato dopo la grande crisi del 2008-09. Emerge nettamente il primato della Germania, sia in termini di livello dell'indicatore che di dinamica complessiva.

È invece più omogeneo il messaggio che si coglie nei dati sulle quote di valore aggiunto estero incorporate nelle esportazioni dei paesi, che valutano la loro partecipazione a valle delle reti produttive internazionali. I livelli e le tendenze di questo indicatore sono molto simili nei principali paesi dell'Eurozona, soprattutto nell'ultimo decennio, caratterizzato dal processo di rallentamento della globalizzazione.

Da un'altra prospettiva, considerando il conto corrente di bilancia dei pagamenti, l'Italia appare da diversi anni in una posizione favorevole, avendo accumulato consistenti saldi positivi, alimentati dagli scambi di merci, e più recentemente anche dai redditi da capitale. A partire dal 2012, la debolezza della domanda interna ha frenato il volume delle importazioni, mentre l'andamento declinante assunto dalle quotazioni delle materie prime ne ha compresso i valori unitari. D'altro canto, le esportazioni di beni e servizi hanno registrato una dinamica inferiore alla media dell'Eurozona e anche il forte rimbalzo del 2021 non è stato ancora sufficiente a riportare il loro volume al livello precedente alla pandemia Covid-19.

Nel frattempo, l'inversione di tendenza dei prezzi delle materie prime ha ridotto significativamente il surplus commerciale dell'Italia. Nel 2022, l'impatto della guerra in Ucraina è stato severo: i dati sui primi otto mesi dell'anno mostrano un sensibile disavanzo commerciale, per la prima volta dopo dieci anni, e le prospettive future appaiono negative, dato che i prezzi delle materie prime sembrano destinati a restare a lungo su livelli elevati.

A una valutazione relativamente migliore della prestazione competitiva delle imprese italiane si perviene restringendo l'analisi alle esportazioni di merci, in cui la quota di mercato mondiale dell'Italia, dopo essere scesa considerevolmente fino al 2012, si è sostanzialmente stabilizzata nell'ultimo decennio, anche se a partire dal 2017 si nota di nuovo una tendenza lievemente discendente.

Uno dei fattori che hanno consentito la buona tenuta delle esportazioni italiane nell'ultimo decennio è il mutamento nelle tendenze della domanda mondiale, che si sono orientate maggiormente verso i settori di vantaggio comparato delle imprese italiane. Va inoltre rilevato qualche segno di evoluzione positiva nel modello di specializzazione internazionale dell'industria manifatturiera. Nel loro insieme, questi effetti di composizione favorevoli hanno compensato gli effetti negativi delle perdite di quota che le esportazioni italiane hanno continuato a subire nella maggior parte dei settori considerati.

Malgrado i buoni risultati della parte più dinamica dell'industria manifatturiera, a livello aggregato i problemi di competitività delle imprese italiane restano infatti evidenti, riconducibili essenzialmente a una crescita della produttività del lavoro assai più debole di quella degli altri paesi dell'Eurozona e alla sottostante tendenziale flessione della produttività totale dei fattori, che risente delle difficoltà incontrate soprattutto dalle imprese di minori dimensioni nei processi di innovazione tecnologica e organizzativa.

Emerge qui un messaggio chiaro, che si connette alle considerazioni già svolte a proposito del nuovo orientamento delle politiche industriali europee. La chiave per tentare di risolvere i problemi che limitano la competitività delle imprese e frenano la crescita dell'economia italiana sta soprattutto in un programma di investimenti in conoscenze, capace di coinvolgere anche le piccole imprese.

Tali investimenti sono particolarmente importanti per poter affrontare la trasformazione digitale che sta investendo tutte le attività economiche. Incentivata dalle restrizioni imposte per affrontare la pandemia Covid-19, la componente digitale è diventata una leva sempre più

importante per le imprese esportatrici italiane, anche se lo shock economico provocato dalla guerra in Ucraina sta facendo sentire i suoi effetti anche in questo ambito.

Anche nell'economia digitale appare evidente la relazione di interdipendenza virtuosa che lega l'innovazione all'internazionalizzazione delle imprese. In particolare, la partecipazione delle imprese italiane alle "catene globali del valore" esercita un impatto positivo sul ricorso alle tecnologie digitali.

Le politiche per ampliare il grado di apertura internazionale dell'economia italiana comprendono sia il vasto insieme di strumenti rivolti a sostenere la capacità delle imprese di operare sui mercati esteri, sia le politiche per attrarre investimenti diretti dall'estero. Esaminando il sistema di soggetti pubblici che operano per realizzare questi obiettivi, emerge un quadro molto complesso di "ridondanza istituzionale", che pone rilevanti problemi di coordinamento, sia orizzontale (tra diversi soggetti nazionali), sia verticale (tra istituzioni regionali, nazionali e sovranazionali). Malgrado le numerose riforme degli ultimi decenni, un problema aperto resta la compatibilità tra le ragioni che spingono ad attribuire poteri rilevanti alle Regioni e quelle che indicano l'esigenza opposta, per conseguire maggiore efficienza ed efficacia nell'azione pubblica e ridurre gli squilibri territoriali. Ciò vale in particolare per le agenzie regionali di attrazione degli investimenti esteri, che possono svolgere un ruolo positivo importante, a condizione che esista un forte meccanismo di coordinamento con gli enti nazionali competenti.

Dai dati disponibili a livello di impresa emerge la conferma di due caratteristiche note del sistema produttivo italiano: i) la bassa percentuale di imprese che esportano sul totale delle imprese attive; ii) la polarizzazione che caratterizza la distribuzione delle imprese esportatrici per classi di dimensione aziendale.

Un'indagine empirica sulla diversificazione geografica e merceologica delle esportazioni italiane mette in evidenza il ruolo positivo che essa può esercitare sulla loro stabilizzazione, evidenziando inoltre che la diversificazione geografica è relativamente più accessibile alle imprese rispetto a quella di tipo merceologico, che richiede investimenti più significativi.

Alcune misure per favorire l'internazionalizzazione delle imprese sono previste dal PNRR. In primo luogo, è stato disposto il rifinanziamento del Fondo 394/1981, gestito dalla Simest e destinato a offrire alle imprese e alle reti di imprese crediti agevolati e contributi a fondo perduto per un insieme di operazioni volte a rafforzare la loro capacità di operare sui mercati internazionali. Un rilievo particolare spetta ai finanziamenti per l'inserimento temporaneo di figure professionali specializzate per le innovazioni necessarie per l'internazionalizzazione. Una valutazione controfattuale mostra l'impatto positivo di questo strumento anche in termini di aumento dell'occupazione.

Un altro importante investimento del PNRR mira a potenziare l'apertura internazionale del sistema produttivo e la sua capacità di attrarre investimenti esteri. Si tratta dei Contratti di sviluppo (CdS), destinati a rafforzare le "filieri strategiche" del sistema economico italiano. Le potenzialità di questo strumento sono grandi, sia per cercare di colmare i divari territoriali di

sviluppo, sia per sostenere il graduale mutamento del modello di specializzazione dell'industria italiana in atto dal 2010. Gli effetti di *spillover* locali sono tuttavia più incerti, almeno per quanto riguarda il Mezzogiorno. Per dispiegare in pieno la potenziale efficacia dei CdS, è ineludibile un investimento sensibile del decisore economico su "sé stesso" perché sia in grado di scegliere quelle imprese i cui progetti, dati i criteri prescelti, massimizzino i risultati di sviluppo ipotizzati.

L'analisi delle implicazioni del PNRR per le imprese italiane richiede però una considerazione complessiva del Piano. Lasciando da parte le incertezze che circondano la sua effettiva attuazione, non c'è dubbio che si tratti di un insieme di interventi di grande portata, e in grado di influenzare a lungo l'assetto e la competitività delle imprese italiane in ambiti centrali a livello europeo.

Malgrado ciò, è lecito dubitare che esso configuri un rinnovamento organico della strategia di politica industriale dell'Italia. Il Piano appare di natura additiva: tutte le sue misure non nascono da un compiuto disegno con l'obiettivo di determinare un complessivo potenziamento del sistema produttivo italiano verso una manifattura e servizi a più alto tasso di innovazione.

Nell'insieme, il PNRR pare ispirato dalla fiducia nella capacità del sistema produttivo italiano di evolvere grazie ai segnali di mercato e di riguadagnare competitività internazionale attraverso la riduzione dei costi di investimento delle imprese. Non ci sono specifiche condizionalità per la concessione degli incentivi, in particolare rispetto al potenziamento dell'occupazione, specie per le qualifiche più elevate.

Il Piano è stato definito senza un confronto adeguato con le parti economiche e sociali e senza una significativa discussione pubblica, una scelta di stampo tecnocratico, dovuta anche ai tempi ristretti disponibili per la sua predisposizione.

Vi è inoltre il rischio che gli interventi previsti determinino una ulteriore polarizzazione geografica del sistema produttivo nazionale verso Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

Resta altresì indefinito il futuro di questi interventi dopo il 2026, quando tutti verranno a scadere a causa della fine del PNRR.

Infine, una nota di cautela va espressa circa la concretizzazione delle misure previste nel Piano. Purtroppo, le recentissime vicende dell'economia italiana, collegate alla crisi energetica e alla guerra in Ucraina, con le conseguenti forti revisioni al ribasso delle prospettive economiche, quantomeno per il 2023, e il significativo incremento dei tassi di interesse deciso dalla Banca Centrale Europea, stanno creando condizioni molto peggiori rispetto a quelle previste al momento della redazione del Piano in termini di stimolo della crescita economica e di costo del denaro per gli investimenti delle imprese.