

La globalizzazione fragile e l'autonomia strategica dell'Europa: le sfide per la politica economica estera dell'Italia

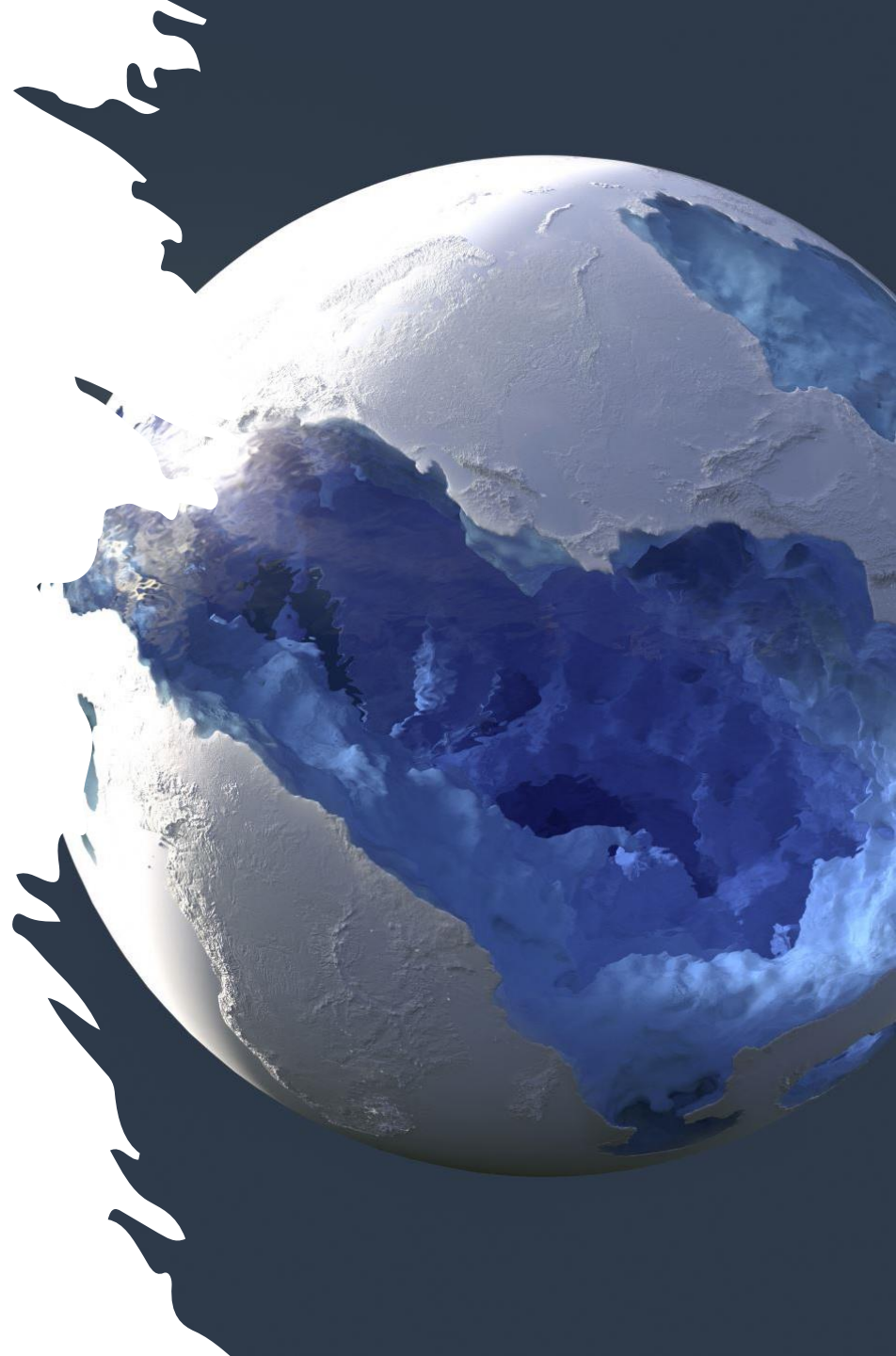
Rapporto EURES-CER al CNEL

Lelio Iapadre

(Università dell'Aquila e UNU-CRIS, Bruges)

Spazio Europa - Roma

8 maggio 2023



Sommario

Il contesto globale

La «autonomia
strategica aperta»
dell'Unione Europea

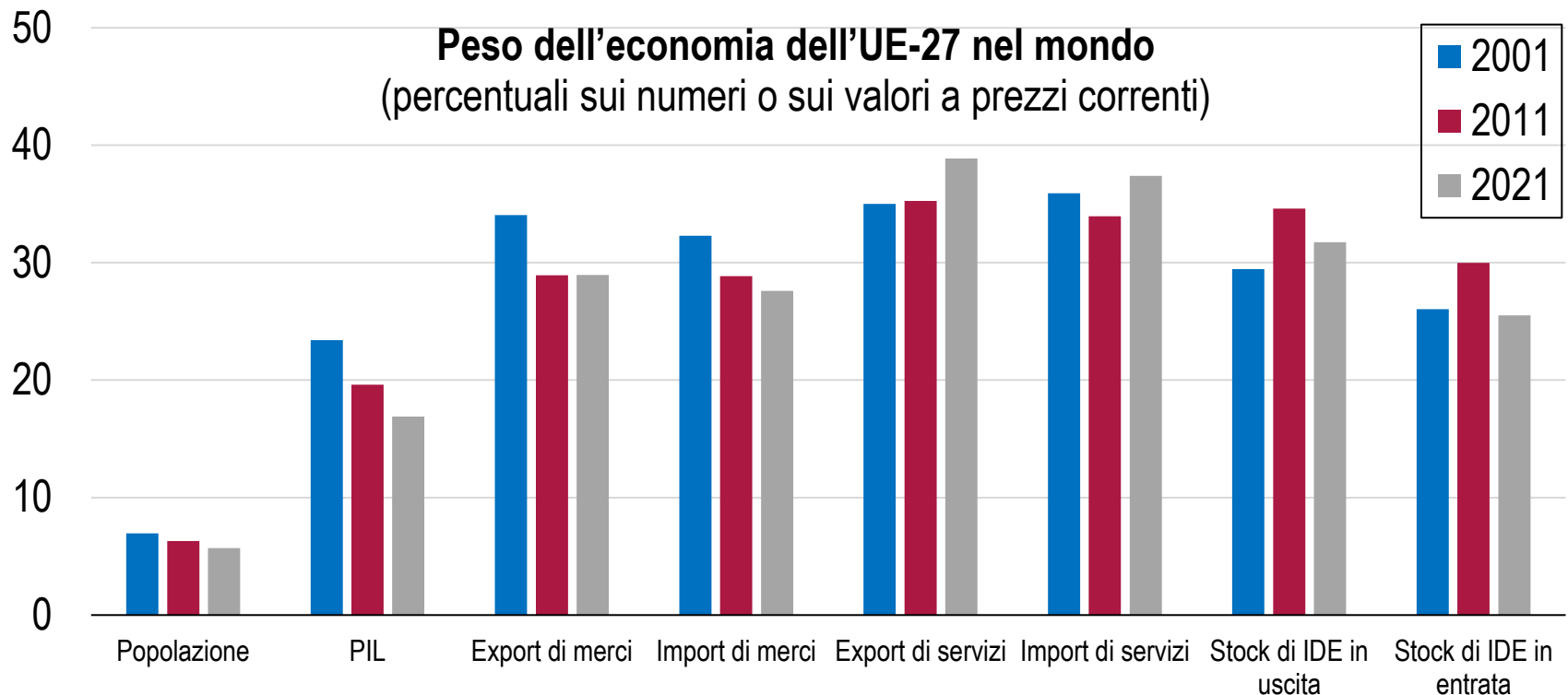
La politica economica
estera e le attività
internazionali delle
imprese italiane

La
“autonomia
strategica
aperta”
dell’Unione
Europea:
indice

- **Introduzione**
- **Capitolo 3 - Cambiamenti geopolitici e nuove relazioni internazionali: sfide e opportunità per le politiche economiche esterne dell’Unione Europea** (Giancarlo Corò e Franco Conzato)
 - **R.4 Gli accordi preferenziali europei e l'economia italiana** (Silvia Nenci e Luca Salvatici)
- **Capitolo 4 - Verso nuove politiche industriali e tecnologiche europee?** (Franco Mosconi)
 - **R.5 L’industria farmaceutica europea: situazione e prospettive** (Giuseppe De Arcangelis e Lucrezia Eruli)
- **Capitolo 5 - *REPowerEU* e la transizione energetica europea dopo l’invasione dell’Ucraina** (Stefano Fantacone e Massimiliano Parco)
 - **R.6 Tariffe, sanzioni e import di gas russo** (Sergio De Nardis)

L'importanza economica dell'Unione Europea nel mondo, pur essendo sensibilmente diminuita, resta nettamente superiore al suo peso demografico, anch'esso in flessione.

Nell'ultimo decennio le quote di mercato mondiale dell'UE-27 si sono generalmente ridotte, tranne che negli scambi di servizi.

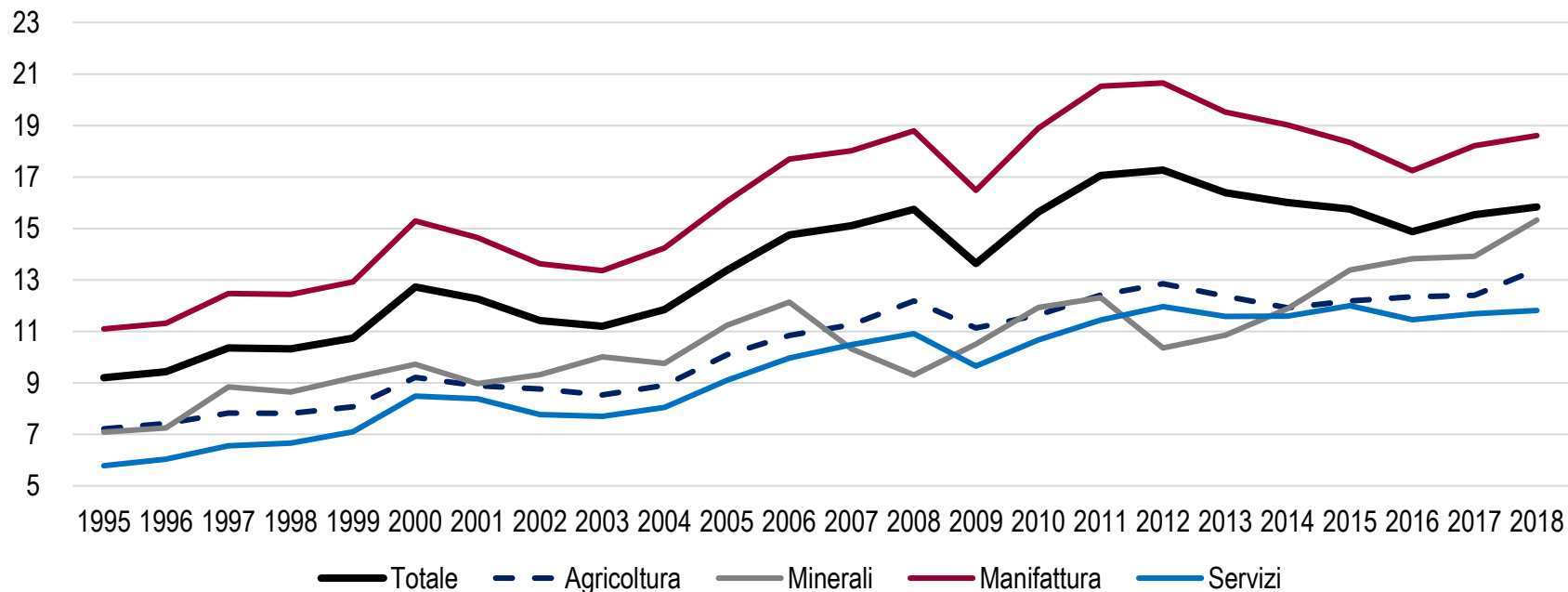


Il contenuto di valore aggiunto estero delle esportazioni misura la partecipazione “a valle” nelle reti produttive internazionali.

Per l'UE-27 si notano sia la grande espansione del fenomeno a partire dagli anni novanta, sia la battuta d'arresto dell'ultimo decennio.

È inoltre chiaro il ruolo trainante dell'industria manifatturiera.

UE27 - Quote di valore aggiunto estero contenuto nelle esportazioni lordi
(percentuali sui valori a prezzi correnti)

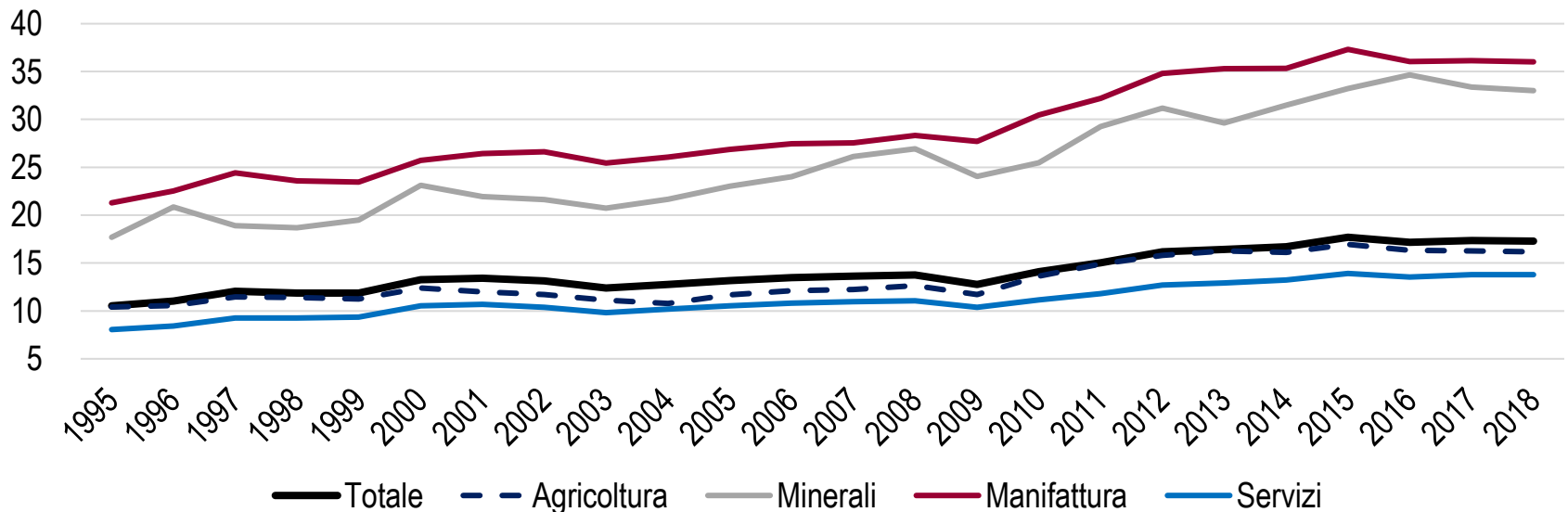


La partecipazione dell'UE-27 nelle fasi "a monte" delle reti produttive internazionali, misurata dalla quota di beni e servizi intermedi esportati, che attraversano almeno due frontiere prima della destinazione finale, è aumentata considerevolmente.

Pur rallentando, il fenomeno è proseguito nell'ultimo decennio, data la debolezza della domanda interna in Europa.

UE 27 - Quote di valore aggiunto interno destinate alla domanda finale estera

(percentuali sui valori a prezzi correnti)



Autonomia strategica aperta: che significa?

- 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?
- Come definire e realizzare politiche comuni, che diano maggiore autonomia alle strategie europee di sviluppo industriale, senza rinnegare l'orientamento aperto delle politiche commerciali?
- Tre ambiti principali:
 - Cooperazione internazionale e politiche commerciali
 - Politiche industriali e tecnologiche
 - Politiche energetiche

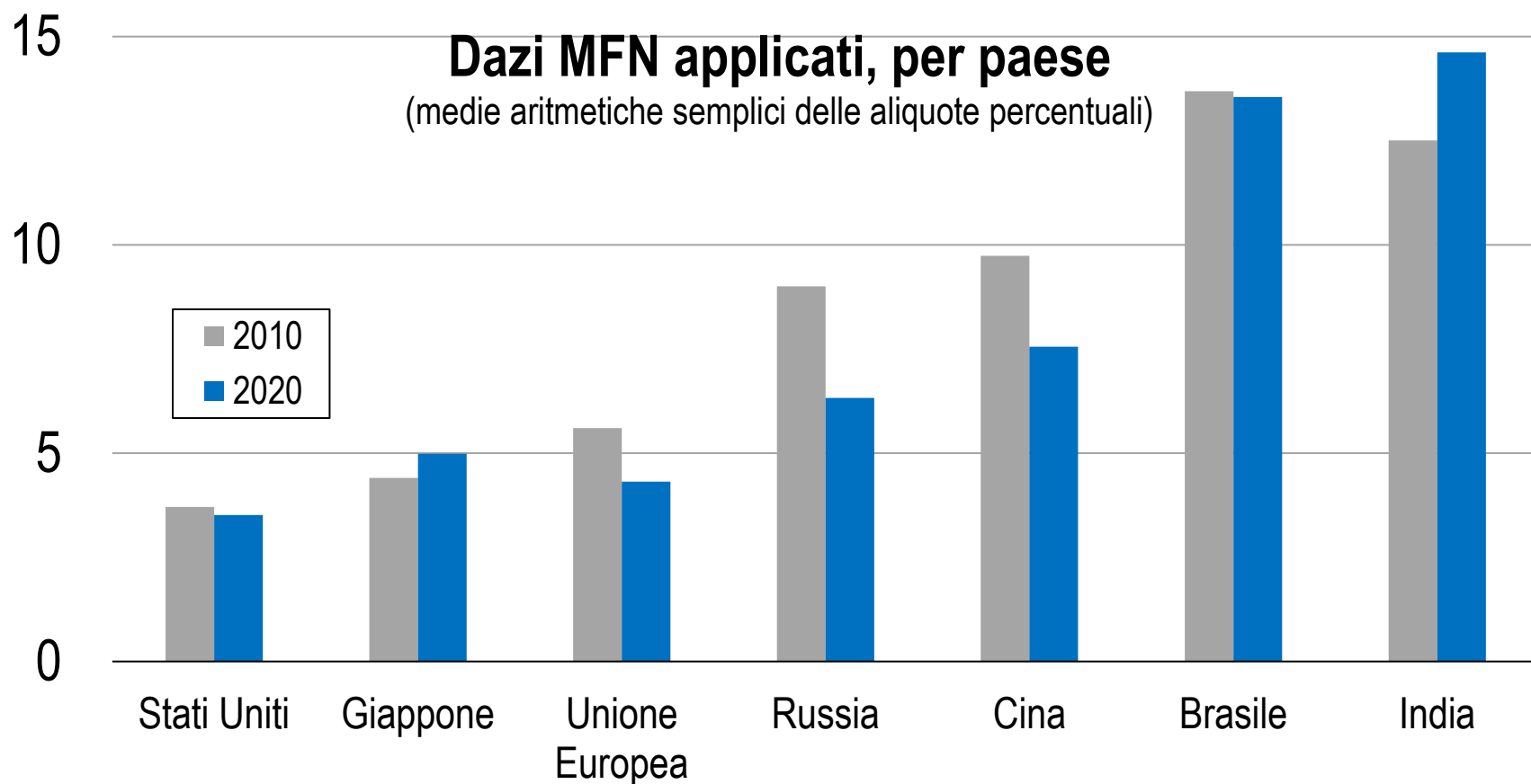
Capitolo 3 - Cambiamenti geopolitici e nuove relazioni internazionali: sfide e opportunità per le politiche economiche esterne dell'Unione Europea (Giancarlo Corò e Franco Conzato)

- **Le politiche economiche esterne dell'Unione Europea**
 - Le sfide derivanti dal mutamento del quadro geopolitico
 - I vincoli derivanti dal carattere prevalentemente intergovernativo dell'integrazione europea hanno frenato anche l'ambizione di sviluppare iniziative di cooperazione internazionale adeguate al nuovo contesto globale.
- **Opportunità da cogliere**
 - Diversificare maggiormente le fonti di approvvigionamento delle materie prime
 - Affrontare insieme ai paesi dell'Africa e del Medio Oriente le sfide poste da cambiamento climatico, sicurezza sanitaria e flussi migratori
- **La storia delle politiche di cooperazione europee:**
 - Origini, dettate dall'esigenza di ridefinire i rapporti con le ex-colonie africane
 - Progressiva estensione verso altre aree, anche in collegamento con i successivi allargamenti dell'Unione,
 - Fase più recente, caratterizzata dal loro intreccio con l'agenda per gli Obiettivi di sviluppo sostenibile.
 - I progressi ottenuti finora appaiono però parziali e diseguali, soprattutto in Africa, malgrado l'elevato impegno di risorse dedicate a questi paesi.

Capitolo 3 - Cambiamenti geopolitici e nuove relazioni internazionali: sfide e opportunità per le politiche economiche esterne dell'Unione Europa (Giancarlo Corò e Franco Conzato)

- **Programma *Global Gateway***, un tentativo ambizioso di rafforzare i rapporti dell'UE con i paesi in via di sviluppo
 - Fino a 300 miliardi di euro di investimenti nei settori digitale, clima ed energia, trasporti, salute, formazione e ricerca
 - Un particolare impegno verso i **paesi ACP (Africa, Caraibi, Pacifico)**, a cui potrebbe essere destinata almeno la metà degli investimenti
 - Specifica attenzione alla qualità delle istituzioni, al rispetto dei diritti umani e delle altre norme del diritto internazionale,
 - Gli investimenti offerti non sono vincolati alle rigide condizioni finanziarie che caratterizzano quelli di altri paesi, come la Cina
- **L'approccio *Team Europe***:
 - 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**

Le relazioni esterne dell'Unione Europea sono caratterizzate dall'approccio relativamente aperto che essa ha tradizionalmente mantenuto nelle politiche commerciali.



R.4 Gli accordi preferenziali europei e l'economia italiana (Silvia Nenci e Luca Salvatici)

- 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 una nuova generazione di accordi preferenziali:
 - Risposta alle difficoltà dei negoziati commerciali multilaterali
 - Particolare ampiezza settoriale e profondità delle misure di liberalizzazione previste
- Il riquadro presenta alcune stime sugli impatti che gli accordi potrebbero generare per i paesi firmatari, con particolare attenzione per l'economia italiana:
 - I benefici principali si prevedono per le imprese di dimensioni maggiori già presenti nei mercati considerati ("margine intensivo" delle esportazioni)
 - Viceversa, è più difficile che gli accordi riescano ad accrescere anche il numero delle imprese esportatrici (il "margine estensivo")
 - Tuttavia, le piccole imprese collegate a reti di fornitura internazionale di imprese più grandi, potrebbero comunque trarne beneficio

Capitolo 4 - Verso nuove politiche industriali e tecnologiche europee? (Franco Mosconi)

- Un **profondo rinnovamento** ha investito le politiche industriali dell'Unione Europea nell'ultimo ventennio.
- Un'agenda di riforme strutturali (**Europa 2020**), per migliorare la competitività delle imprese e la coesione sociale, nel solco tracciato dal programma per il mercato interno
- Il completamento del «**triangolo della politica industriale**» europea
 - Politica commerciale
 - Politica della concorrenza
 - Politica tecnologica: investimenti in conoscenza, tecnologie abilitanti e settori sofisticati

Capitolo 4 - Verso nuove politiche industriali e tecnologiche europee? (Franco Mosconi)

- Dalla **Comunicazione Prodi** del 2002 alla **Comunicazione Von der Leyen** del 2020
- Un **nuovo approccio** in due fasi:
 - Inizialmente l'ambizione dirigista di selezionare le imprese migliori, prevalente fino agli settanta, è stata rimpiazzata dall'enfasi sugli investimenti in conoscenza delle imprese (**approccio microeconomico «orizzontale»**)
 - Più recentemente, un tentativo esplicito di intervenire in modo selettivo sulla struttura settoriale della produzione, privilegiando tecnologie e filiere ritenute di interesse strategico (**approccio «verticale»**)
- **«Autonomia strategica»**, definita come la riduzione della dipendenza dalle fonti esterne di materiali e tecnologie critici, prodotti alimentari, infrastrutture, sicurezza e altri settori strategici.
- In risposta alla pandemia Covid-19, un programma ambizioso (**Next Generation EU**), 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, un flusso di **risorse finanziarie** senza precedenti
 - la **cornice innovativa**, anche dal punto di vista delle **modalità di finanziamento**, entro la quale collocare le politiche tecnologiche e industriali.

Capitolo 4 - Verso nuove politiche industriali e tecnologiche europee? (Franco Mosconi)

- Gli strumenti per l'autonomia strategica:
 - 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**
 - ***Quadro per il controllo degli IDE***: 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**
- In alcuni casi, come quello della **ricerca medica e farmacologica**, il percorso da compiere potrebbe essere quello di un grande **investimento pubblico europeo**, di dimensioni e orizzonte temporale adeguati alle sfide da affrontare

R.5 L'industria farmaceutica europea: situazione e prospettive (Giuseppe De Arcangelis e Lucrezia Eruli)

- Tra i settori strategici rientra l'industria farmaceutica, che spicca, in Europa, sia per intensità di **investimenti in R&S** che per livello e dinamica della **produttività del lavoro**.
- Tuttavia, tende ad ampliarsi il **divario rispetto agli Stati Uniti**
- Comincia a farsi sentire anche la **pressione competitiva di alcuni importanti paesi emergenti** (Brasile e Cina).
- La **nuova strategia** dell'Unione Europea per l'industria farmaceutica mira a favorirne la **capacità innovativa**,
 - rimuovendo **ostacoli normativi**
 - cercando di superare la **frammentazione dei mercati**.

Capitolo 5 - REPowerEU e la transizione energetica europea dopo l'invasione dell'Ucraina (Stefano Fantacone e Massimiliano Parco)

- I dilemmi della transizione energetica sono resi più urgenti e difficili dalle conseguenze economiche della guerra in Ucraina e dalle sanzioni contro la Russia
 - In assenza del gas naturale proveniente dalla Russia, il mix di combustibili fossili che sarà necessario continuare a usare durante il percorso verso le energie rinnovabili genera emissioni più elevate di gas climalteranti
 - A parità di altre condizioni, ciò implica che per mantenere invariati gli ambiziosi obiettivi della transizione energetica, potrebbe essere necessario un sacrificio rilevante in termini di crescita economica.
 - L'alternativa è quella di riuscire a diffondere in modo capillare tra le imprese le innovazioni tecnologiche necessarie per ridurre l'intensità energetica delle attività produttive.

Capitolo 5 - REPowerEU e la transizione energetica europea dopo l'invasione dell'Ucraina (Stefano Fantacone e Massimiliano Parco)

- Programma *REPowerEU*:
 - Investimenti per obiettivi di efficienza energetica
 - Ridurre la dipendenza dal gas naturale
 - Diversificare la rete dei fornitori
- Non è chiaro se gli stanziamenti aggiuntivi previsti dopo l'invasione dell'Ucraina saranno sufficienti a compensare le perdite di competitività che le imprese europee hanno subito per un aumento dei prezzi dei prodotti energetici molto superiore a quello in corso negli Stati Uniti e in Asia

Capitolo 5 - REPowerEU e la transizione energetica europea dopo l'invasione dell'Ucraina (Stefano Fantacone e Massimiliano Parco)

- La crisi in corso ha inoltre messo in evidenza i limiti del processo di integrazione del mercato europeo, in particolare per l'energia elettrica:
- Il meccanismo di determinazione dei prezzi, adottato dopo le privatizzazioni degli anni novanta
 - favorisce l'incontro tra domanda e offerta a un livello remunerativo anche per l'uso di fonti alternative,
 - ma finisce per dipendere strettamente dal comportamento del fornitore russo, che è stato posto in grado di rafforzare ulteriormente il suo potere di mercato, data la rinuncia alla produzione interna di gas naturale in molti paesi europei.

R.6 Tariffe, sanzioni e import di gas russo (Sergio De Nardis)

- Le restrizioni alle importazioni di prodotti energetici dalla Russia 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:
 - la persistente frammentazione dei mercati energetici europei, che rende impossibile determinare un'aliquota tariffaria ottimale per tutti;
 - 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.
- La frammentazione dei mercati energetici europei non consente di sfruttare adeguatamente il potere di monopsonio che deriva dalla forte concentrazione verso l'UE delle vendite di gas russo