

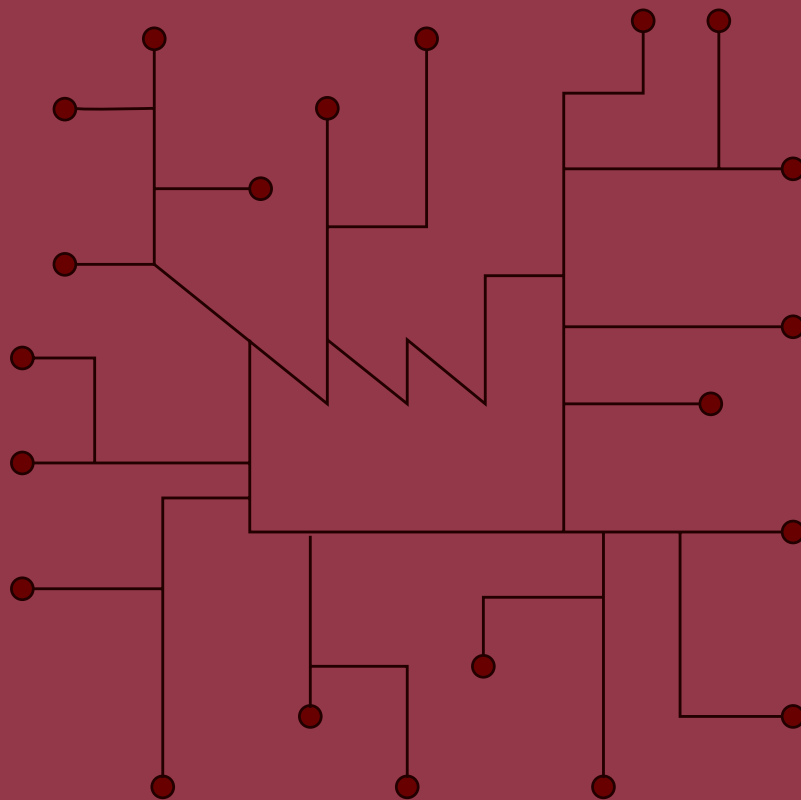


# Osservatorio delle Imprese

Facoltà di Ingegneria Civile e Industriale  
Sapienza, Università di Roma

## EUROPA COMPIUTA?

Difesa, Commercio internazionale,  
Transizione energetica, Bilancio



Marzo 2024

Osservatorio delle Imprese

Facoltà di Ingegneria Civile e Industriale

Sapienza, Università di Roma

## **EUROPA COMPIUTA?**

Difesa, Commercio internazionale,  
Transizione energetica, Bilancio

Livio De Santoli, Riccardo Gallo,  
Andrea Locatelli, Pierluigi Montalbano, Giuseppe Pisauro



# INDICE

CONCLUSIONI	5
SINTESI	7
1. QUATTRO PILASTRI	13
1.1 Incompletezza	13
1.2 Competitività	14
1.3 Autonomia	16
Riferimenti bibliografici	17
Sitografia	17
2. DIFESA	19
2.1 Il dibattito sull'autonomia strategica europea	19
2.2 La frammentazione delle politiche di difesa	20
2.3 Limiti e potenzialità del settore difesa in Europa	21
2.4 Le implicazioni per l'Italia e per la UE	23
Riferimenti bibliografici	24
Sitografia	24
3. COMMERCIO INTERNAZIONALE	25
3.1 Il cambiamento della nozione di competitività commerciale nell'attuale scenario economico globale	25
3.2 Criticità e dinamiche dei fattori chiave di competitività commerciale dell'UE ed il posizionamento dell'Italia	26
3.3 Le principali sfide future: elementi di vulnerabilità dell'Europa comunitaria rispetto all'attuale organizzazione internazionale della produzione e del commercio.	29
3.4 Riflessioni conclusive e raccomandazioni per la politica economica	31
Riferimenti bibliografici	32
4. TRANSIZIONE ENERGETICA	35
4.1 Degrado ed energia	35
4.2 Difficoltà di un indirizzo europeo	37
4.3 Valorizzazione delle competenze	
Riferimenti bibliografici	40
5. REGOLE FISCALI	41
5.1 Competenza degli Stati	41
5.2 Il <i>framework</i> fiscale della UE: retrospettiva	41
5.3 Il processo di riforma delle regole	43
5.4 Implicazioni per l'Italia	45
PROFILI PROFESSIONALI	47



## CONCLUSIONI

L'Europa non è uno Stato unitario, non ce ne sono mai stati i presupposti. Primo: Da settant'anni quasi tutti i suoi paesi sono - e i pochi mancanti chiedono di essere - membri convinti e fedeli di un'alleanza atlantica sotto l'egida degli Stati Uniti, causa ed effetto che l'Europa non ha un proprio autonomo sistema di difesa. Anche se, in base a un'ipotesi di scuola o a una posizione politica avversa, l'Europa volesse uscire dalla Nato e realizzare una sua Difesa, servirebbero decenni, mezzi finanziari non fronteggiabili e, nel transitorio, si avrebbero inimmaginabili conseguenze sugli equilibri e la sicurezza del continente a livello mondiale. Questa prima conclusione si riverbera sul commercio internazionale, soprattutto con la Cina, e sull'energia non solo per la dipendenza dalla Russia.

Secondo: È in atto una polarizzazione sul modello di sviluppo centro-periferia anche perché, all'opposto di Germania, Francia e Italia, i paesi nord-europei in testa alla graduatoria della competitività vantano efficienza di governo e di politiche fiscali. La produttività globale negli ultimi 20 anni è decelerata, specie in Italia. Le catene globali del valore si dimostrano più robuste di quanto si pensasse e l'Europa comunitaria è un unico sistema economico non ancora ben integrato. Con la transizione digitale e quella verde, l'Europa primeggerebbe per impatto climatico al 2050, con opportunità sul piano del lavoro, ma la sua capacità esportativa si ridurrebbe. Quanto agli input produttivi del futuro, l'UE dipende per le terre rare dalla Cina, che ha esteso la sua influenza sull'Africa, detentrica di giacimenti alternativi ma non ancora sfruttabili. L'ERMA ha stimato in 1,7 miliardi di euro l'investimento necessario all'Europa per produrre appena un quinto delle terre rare necessarie al 2050.

Terzo: Per raggiungere al 2050 emissioni zero in un'Europa largamente dipendente dal gas russo, gli investimenti previsti per la transizione all'energia pulita sono molto inferiori rispetto al necessario, e quelli in combustibili fossili sono più del massimo tollerabile.

Quarto: Il bilancio federale oggi è poco significativo, il fiscal framework dell'Unione ha una logica bilancistica, è costituito dalla somma dei vincoli ai singoli Stati per controllarne il debito pubblico. Alcune recenti proposte di superamento sono state vanificate. Manca una impostazione mirata sul fabbisogno finanziario per gli investimenti necessari a rendere compiuto il progetto Europa.

Il Consiglio europeo ha il compito di definire priorità e orientamenti politici generali dell'Unione. Essendo l'Europa un progetto incompiuto per mancanza di presupposti, dovrà essere il nuovo Consiglio a ideare soluzioni. Questo Rapporto suggerisce che il Consiglio:

- i. Elabori un disegno strategico di difesa coerente con il framework transatlantico e promuova il procurement congiunto, anche con paesi extra-UE. A tal fine, è necessario incrementare il ruolo dell'Agenzia Europea di Difesa (EDA).
- ii. Promuova produzioni europee a più alto valore aggiunto delle catene produttive e commerciali, nonché politiche commerciali che pur coerenti con la transizione verde non penalizzino le filiere regionali, elabori progetti alternativi di produzione di terre rare capaci di mettere in sicurezza le nuove filiere produttive green.
- iii. Ottenga che gli Stati varino interventi correttivi al processo di decarbonizzazione fissato dalla normativa. Coordini gli sforzi sugli investimenti in energia pulita e il contenimento di quelli in energia fossile.

- iv. Capovolga la logica delle Regole fiscali, ponendo al centro dell'attenzione una copertura equilibrata del fabbisogno finanziario per gli investimenti necessari.
- v. Proponga al nuovo Parlamento europeo strumenti istituzionali per realizzare queste politiche, raccogliendo con quarant'anni di ritardo le sollecitazioni lanciate da Altiero Spinelli nel suo ultimo discorso al Parlamento europeo.

## SINTESI

Europeisti ed euroscettici concordano che il progetto di un'Europa Stato unitario ispirato ottant'anni fa dai padri fondatori, sia rimasto incompiuto. Nessuno però indica le condizioni necessarie senza le quali non può proprio nascere uno Stato unitario. L'invasione russa in Ucraina ha messo in evidenza che l'Europa:

- a. Manca di una propria Difesa, visto che la maggior parte dei paesi la delegano alla Nato sotto l'egida politica degli Stati Uniti. Anzi, l'invasione è stata motivata dalla Russia proprio per una presunta pressione della Nato.
- b. Ha un'economia di trasformazione dipendente dall'interscambio di prodotti e materie prime tecnologiche con l'Asia, soprattutto con la Cina.
- c. Ha una bassa autonomia energetica, specie nei confronti della Russia per il gas naturale liquefatto.
- d. Manca di una politica economica e finanziaria idonea a sostenere gli investimenti necessari a colmare le prime tre debolezze.

Questo Rapporto individua quattro condizioni necessarie: Difesa, Commercio internazionale, Transizione energetica, Regole fiscali. Qualsiasi idea su un'Europa compiuta dovrà essere discussa dal nuovo Parlamento europeo e richiederà decisioni maturate democraticamente.

Nel primo capitolo di questo Rapporto, intitolato Quattro pilastri, Riccardo Gallo fa riferimento a un indice di competitività composto da 335 parametri per 64 paesi nel mondo e alle graduatorie a partire dall'inizio dell'odierna legislatura comunitaria. Oggi due paesi europei (Danimarca e Irlanda) stanno ai primi due posti della graduatoria, tre (con l'Olanda) nei primi dieci. La posizione media dell'Europa a 27 è rimasta assolutamente invariata, ma al suo interno 13 paesi l'hanno migliorata, 2 l'hanno mantenuta invariata, 11 l'hanno peggiorata. Tra questi ultimi, Germania e Francia l'anno peggiorata per bassa efficienza del governo, debolezza nella politica fiscale (come anche l'Italia), scarsa resilienza delle imprese, insufficienza delle infrastrutture energetiche in Italia. Sono migliorati i paesi nordici e alcuni dell'Est. I paesi in testa alla graduatoria, quelli cioè più attrattivi di investimenti esteri, vantano eccellenze nell'efficienza del governo, delle imprese, nel mercato del lavoro, nelle infrastrutture.

Nel 1999 l'Italia occupava la 30<sup>a</sup> posizione in graduatoria. Poi, non potendo più reiterare svalutazioni competitive della moneta, cominciò a scivolare e dieci anni dopo, nel 2008 anno della crisi finanziaria, finì 46<sup>a</sup>. Da quel momento, la competitività dell'Italia oscillò tra la 40<sup>a</sup> e la 46<sup>a</sup> posizione. Nel 2017 era 44<sup>a</sup> e così pure nel 2020. Dal 2021 al 2023 è stabilmente 41<sup>a</sup> su 64 paesi, cioè è ferma nella terza e ultima fascia della graduatoria mondiale.

Gli insuccessi europei nella Difesa vengono così spiegati da Andrea Locatelli nel secondo capitolo, Difesa:

- a. Le istituzioni della Difesa sono frammentate e c'è scarsa propensione a coordinare le politiche nazionali. La Commissione finora ha incentivato il procurement congiunto, ma questo sforzo "dal basso" ha poche speranze di successo in assenza di un'autorità dall'alto.
- b. Gli Stati europei hanno una propensione alla spesa militare limitata e sub-ottimale. Il bilancio della difesa europea è 1/3 di quello americano e la quota di spesa per investimenti è bassa.



- c. I singoli Stati adottano politiche unilaterali di acquisizione militare. Quelli dotati di una propria industria della difesa favoriscono i rispettivi campioni nazionali. Ne derivano duplicazioni, sprechi, diseconomie di scala.

Qualsiasi discorso sull'autonomia strategica non può prescindere dalla configurazione dell'EDTIB (European Defence Technology and Industrial Base). Purtroppo, le industrie europee, seppur siano tra le maggiori a livello mondiale, non possono competere con quelle americane e, data la crescita delle industrie cinesi, presto non potranno competere neanche con queste. Si aggiunge la frammentazione del mercato, con almeno 5 campioni nazionali e solo due imprese transnazionali. Occorrerebbero quindi una concentrazione del mercato e lo sviluppo di progetti congiunti. Quanto all'Italia, la politica di difesa è stata improntata a un costante europeismo: è il terzo Stato membro per fondi ricevuti dall'EDF (Fondo Europeo per la Difesa) e il secondo più attivo per partecipazione ai programmi PESCO (Cooperazione Strutturata Permanente). Per promuovere e trarre beneficio dall'integrazione della difesa, occorre che i decisori politici:

- a. Sviluppino un disegno strategico coerente a livello nazionale, europeo e transatlantico.
- b. Si impegnino nel procurement congiunto, anche con paesi extra-UE.
- c. Spingano affinché a livello europeo l'agenzia di riferimento sia l'EDA (European Defence Agency), piuttosto che la DG DEFIS, perché il framework di cooperazione intergovernativo garantisce maggior tutela, e perché permette più partecipazione delle agenzie nazionali.

L'obiettivo che l'Unione Europea si è posta in termini di competitività e autonomia è più che comprensibile, soprattutto in un momento di crisi come quello attuale. L'Italia ha quindi tutto l'interesse ad adoperarsi per assecondare questa ambizione, poiché i benefici che potrà trarne saranno sicuramente superiori ai costi. Questa convinzione sembra confermata dal recente impegno italiano nella missione navale UE nel Mar Rosso, il cui comando operativo è assunto dalla Marina Italiana.

In ogni caso, lo sforzo economico e finanziario in atto è di sicuro necessario ma non sufficiente a conseguire un'autonomia strategica: anche solo per raggiungere la soglia del 2%, le spese complessive della difesa dovrebbero incrementare del 24%, con il risultato non garantito di incrementare le capacità militari della UE in un orizzonte temporale di anni, se non di decenni. L'Unione e gli Stati membri dovranno evitare improbabili fantasie di autonomia e dovranno piuttosto impegnarsi in modo cooperativo a colmare i gap esistenti.

Tre sono i fattori chiave per una competitività commerciale, sostiene Pierluigi Montalbano nel terzo capitolo, Commercio internazionale: la produttività del lavoro, la partecipazione alle catene globali del valore, la transizione verde. Negli ultimi 20 anni la produttività globale è andata riducendosi, specie nelle economie più industrializzate. Particolarmente bassa quella misurata in Italia nel 2000-2022 (0,32% medio annuo rispetto a 1,21% dell'area UEM). La produttività è cresciuta di più nei settori esposti alla concorrenza internazionale, compreso il commercio al dettaglio. La crescita nei servizi è stata pressoché nulla. A partire dagli anni Novanta, l'Italia ha perso capacità di produrre ed esportare valore aggiunto nei settori manifatturieri tradizionali, dove impiega sempre più beni intermedi importati da paesi emergenti. In questi stessi settori, altri paesi UE (Slovenia, Slovacchia) stanno aumentando il valore aggiunto. Nonostante che parte dell'effetto sia legato alle dinamiche di delocalizzazione all'interno del mercato UE, ciò alimenta timori sul futuro della competitività dell'industria italiana.

Le catene globali del valore si sono dimostrate più robuste di quanto si pensasse: gli scambi di beni intermedi sono tornati ai livelli pre-crisi 2008. Per accrescere la competitività, le produzioni europee avrebbero bisogno di collocarsi nelle fasi a più alto valore aggiunto delle catene produttive e commerciali. Ciò avrebbe effetti positivi non soltanto per le grandi imprese esportatrici, ma anche per tutto l'indotto di piccole e medie imprese. L'Europa comunitaria è, infatti, un unico sistema economico complesso, integrato sia pur non ancora abbastanza. Nell'ambito dell'economia

## Sintesi

regionale, si assiste a una polarizzazione sul modello di sviluppo “centro-periferia” nel cui ambito i paesi periferici (principalmente dell’Europa Centro-Orientale ma anche dell’Europa mediterranea) restano economie manifatturiere specializzate nelle fasi a più basso valore aggiunto della catena regionale. In questo contesto, l’Italia, pur essendo la seconda più grande economia manifatturiera europea (15,8% del PIL) dopo la Germania (22,5%), evidenzia criticità strutturali: le piccole e medie imprese (95% del totale) si collocano su livelli intermedi o finali della catena, assemblano ed esportano prodotti finali, non sono pienamente internazionalizzate. Poche sono le grandi imprese (0,1% del totale).

Nella competizione tecnologica internazionale, il Green Deal europeo rappresenta un vantaggio comparato, nei confronti sia dei paesi terzi tecnologicamente più avanzati, sia di quelli emergenti e in via di sviluppo. Grazie alla duplice transizione digitale e verde (l’UE diverrebbe il primo continente al mondo ad impatto climatico zero entro il 2050), si punta a far nascere nuovi modelli d’impresa, nuove opportunità d’innovazione e d’investimento e nuovi posti di lavoro. Normative ambientali più stringenti promuovono tecniche innovative capaci di migliorare le performance economiche delle imprese, controbilanciandone i relativi costi. Tale strategia favorisce sentieri di crescita sostenibile di medio termine, anche a beneficio delle piccole e medie imprese, nonché delle aree meno sviluppate dell’Unione, compreso il Mezzogiorno d’Italia. Rimangono, tuttavia, due questioni:

- a. Occorrono politiche commerciali che siano coerenti con la transizione verde ma non penalizzino le filiere regionali. Infatti, politiche ambientali più rigorose determinano minore competitività di prezzo delle imprese europee e delocalizzazione in paesi terzi di processi produttivi a più alta emissione di carbonio. Per contrastare questa tendenza è stato introdotto una sorta di dazio ambientale, che però pone ulteriori problemi, perché una nuova barriera all’ingresso degli input produttivi nel mercato europeo danneggerebbe la capacità esportativa dell’UE.
- b. Un’eccessiva dipendenza dalle importazioni cinesi degli input produttivi. La Cina possiede il 37% delle riserve mondiali di terre rare e l’obiettivo della Commissione europea di una maggiore indipendenza dalla Cina è arduo, visto che la produzione di terre rare è più concentrata di quella dei combustibili fossili, che la Cina garantisce i più bassi costi di estrazione e ha acquisito nuovi diritti di estrazione in Africa. L’Africa detiene ulteriori giacimenti di terre rare, soprattutto nell’Est e nel Sud Africa. Tali giacimenti non sono però ancora sfruttabili e richiedono ingenti investimenti per le tecnologie di estrazione e raffinazione oltre che un significativo ridimensionamento degli standard ambientali e sociali che vengono invece richiesti alle imprese europee. Senza contare le critiche di estrattivismo tipiche dell’era coloniale. In ogni caso, l’Alleanza Europea per le materie prime (ERMA) ha stimato in 1,7 miliardi di euro l’investimento necessario a produrre in via alternativa almeno il 20% del fabbisogno di terre rare necessario a soddisfare la strategia europea entro il 2050.

La normativa del Green Deal europeo, del FitFor55 e del RepowerEU ha definito obiettivi e tempistiche molto stringenti per il processo di decarbonizzazione, ma gli Stati non hanno ancora varato i conseguenti interventi correttivi. Se tutto fosse completato entro il 2050 la stima è che il Pil aumenterebbe fino a 7 punti percentuali, prescindendo dall’impatto sull’occupazione. La causa del cambiamento climatico va cercata, sostiene Livio De Santoli nel quarto capitolo Transizione energetica, non tanto nel consumo di fonti fossili, quanto nell’intero quadro che ha caratterizzato l’era del progresso, classicamente inteso, il quale ha ampliato le disuguaglianze. Non è più accettabile che venga penalizzata la metà della popolazione mondiale più povera e non responsabile del cambiamento climatico. La politica energetica oggi è il cuore di una inevitabile, più generale politica di cambiamento. La soluzione è offerta dal modello fondato su fonti rinnovabili di energia e su efficienza energetica. Il regolamento europeo Net-Zero Industry Act (marzo 2023) istituisce un qua-

dro per la fabbricazione di prodotti tecnologici in grado di creare zero emissioni nette o almeno il 40% di diffusione entro il 2030, di aumentare di quasi 4 volte la diffusione delle energie rinnovabili e di 15 volte la produzione globale di veicoli elettrici entro il 2050.

Il flusso annuo medio di investimenti in energia pulita dal 2017 è stato pari a 1.200 miliardi di dollari, molto meno dei 4 mila miliardi di euro previsti. Quelli in combustibili fossili, invece, sono stati pari a 800 miliardi di dollari, più del massimo tollerabile per raggiungere le emissioni zero entro il 2050. La politica attiva per la decarbonizzazione imporrebbe una progressiva eliminazione dei sussidi ambientalmente dannosi che sfiorano i 7 mila miliardi l'anno, il doppio di quanto necessiterebbe la transizione energetica. Per conseguire gli obiettivi fissati dal Green Deal europeo, la Commissione Europea si è impegnata su investimenti aggiuntivi per oltre 620 miliardi di euro l'anno. La transizione verso la sostenibilità richiede investimenti senza precedenti. Pur ipotizzando il concorso del settore privato, i bilanci degli Stati membri saranno determinanti. Oltretutto, le conseguenze economiche della crisi del clima, della biodiversità e degli eventi meteorologici estremi sono ancora sconosciute.

Nel quinto capitolo Regole fiscali Giuseppe Pisauro spiega che, a fronte di un bilancio federale poco significativo, il fiscal framework dell'Unione è costituito dalla somma dei vincoli ai singoli Stati ed è incentrato sulla stabilizzazione finanziaria, cioè sul controllo del debito pubblico, per scongiurare il rischio che nell'UEM politiche fiscali lasche in un paese abbiano riflessi sulla stabilità finanziaria dell'intera area. Il sistema di vincoli si è evoluto, soprattutto dopo la crisi finanziaria del 2008-09 e quella dei debiti sovrani del 2012, verso la costruzione di un insieme di regole molto complesso, purtroppo con una tendenza implicita alla pro-ciclicità.

Secondo una proposta della Commissione di novembre 2022, mirata a maggiore trasparenza e semplicità delle regole, le basi del vecchio sistema di indicatori strutturali di bilancio dovevano essere sostituite da piani a quattro anni estendibili con riforme e investimenti a sette anni e quindi un ritmo più lento di riduzione del debito. Con questa proposta ci sarebbero state non più regole calate dall'esterno, ma condivisione politico di ogni singolo Stato nei confronti dei partner; in compenso, sarebbe stato rigido il rispetto degli impegni lungo tutto l'orizzonte. Questa proposta è stata modificata a dicembre 2023 da una proposta di regolamento approvata da Ecofin. Restano i piani a medio termine ma viene introdotto un ibrido di improbabile funzionalità. Si sovrappongono due salvaguardie che devono essere rispettate dai piani a medio termine: a) per i paesi con debito superiore al 90% del Pil l'ammontare medio annuo di riduzione dovrà essere almeno dell'1%. Per quelli con debito superiore al 60% ma inferiore al 90% la diminuzione minima annua si dimezza; b) il saldo primario strutturale dovrà migliorare dello 0,4% l'anno, ridotto allo 0,25% se l'orizzonte del piano è esteso a 7 anni. Dal punto di vista pratico, a seconda della forza relativa delle due salvaguardie, la costruzione di piani potrebbe anche rivelarsi superflua. Nell'insieme, si può dire che si tratti di un'occasione perduta.

Il nuovo sistema si applicherà a paesi come Francia e Italia solo quando usciranno dalla procedura per disavanzo eccessivo cui saranno sottoposti dal 2025 per violazione del 3%. L'aggiustamento annuo previsto dalla procedura non è cambiato: un miglioramento del disavanzo strutturale dello 0,5% l'anno. La novità è un periodo transitorio 2025-27 nel quale lo sforzo annuo richiesto sarà minore (di quanto?) per tener conto dell'effetto dell'aumento dei tassi di interesse sulla spesa per il servizio del debito. La prossima manovra in Francia e Italia potrà essere meno pesante. Uno scambio, se di questo si tratta, non lungimirante.

Secondo la riforma tutti i paesi dovrebbero tendere con uno sforzo fiscale costante verso il 60% del debito e verso un disavanzo strutturale dell'1,5%. Tenuto conto che il debito oggi supera il 92% del Pil per l'euro zona nel suo complesso, si avrebbe un'intonazione eccessivamente restrittiva della politica fiscale. Sembra difficile che si possano così soddisfare le esigenze dello sviluppo sostenibile: transizione verde e digitale, resilienza sociale e riduzione della povertà, difesa, per non parlare

dell'invecchiamento della popolazione.

L'alternativa sarebbe affidare questi compiti a un bilancio comunitario potenziato. Ma siccome questo deve essere in pareggio, le risorse proprie dell'Unione dovrebbero aumentare moltissimo entro il 2026. Un approccio più ambizioso sarebbe la riproposizione del modello Next Generation per finanziare la transizione energetica e digitale anche con l'emissione di debito comune.

Nel frattempo, si procederà in ordine sparso con politiche nazionali possibili solo per i paesi che avranno spazio fiscale sufficiente.



# 1. QUATTRO PILASTRI

*Riccardo Gallo*

## 1.1 Incompiutezza

Il progetto di un'Europa Stato unitario, ispirato ottant'anni fa dai padri fondatori con il Manifesto di Ventotene (Spinelli e Rossi 2023), ha raccolto nel volgere del tempo un consenso crescente ma anche forti delusioni. Oggi europeisti ed euroscettici concordano implicitamente che quel progetto sia rimasto incompiuto. C'è chi ne trae conclusioni negative, chi ritiene prioritario un intervento su un certo versante, chi su un altro, tutti con lo sguardo rivolto al consenso domestico. Le priorità connotano i programmi che le diverse famiglie politiche europee propongono al rispettivo elettorato per le elezioni di giugno. Le priorità sono preferenze politiche. Nessuno invece indica le condizioni necessarie affinché l'Europa esista proprio come Stato unitario, tanto che parlare di priorità programmatiche non ha granché senso. Ancor meno sono le famiglie politiche che indicano i divari che ogni paese debba colmare per essere europeo e debba non transigere che ogni altro paese colmi.

Nel discutere le ragioni di un'Europa costellazione istituzionale, alcuni studiosi come Habermas della scuola di Francoforte (1999) hanno ipotizzato all'alba del nuovo millennio un processo che potremmo definire "bottom-up". Come la storia ha dimostrato a partire dalla Rivoluzione francese, una società democratica può auto-modificarsi solo se vive in uno stato-nazione, ovvero se vive nella combinazione di tre elementi: stato territoriale, nazione ed economia nazionale. Ebbene, sotto la spinta di globalizzazione, immigrazione, protezionismo, segmentazioni culturali interne alla società di ogni nazione, Habermas sostiene che si possano governare i deficit di legittimità e di controllo solo se da un livello di stato-nazione si passi a uno altrettanto integrato ma territorialmente superiore, continentale, omogeneo, come è l'Europa.

All'esigenza e fattibilità di un'Europa integrata, sono giunti altri studiosi con un approccio questa volta capovolto, che potremmo definire "top-down" (Pensa et al. 2020). A fine 2019, già prima della crisi da pandemia del 2020 e dell'invasione dell'Ucraina del 2022, si parlò di fine della *Globalisation age*, esaurimento di un paradigma di sviluppo, nascita di un neo-regionalismo. Si giunse a quella conclusione quando le economie in via di sviluppo constatarono con delusione sociale che l'aver partecipato per qualche decennio alle catene globali del valore non aveva loro recato benefici apprezzabili e strutturali. Si diffuse allora il timore che i paesi europei non potessero più far affidamento sulle esportazioni come panacea per compensare i rispettivi squilibri domestici. Cominciarono un parziale ritorno dalla globalizzazione alla regionalizzazione, dal multilateralismo al bilateralismo, una nuova attenzione verso l'integrazione geopolitica di singole macroaree (Mosconi 2020) e, dopo la crisi pandemica del 2020 e quella bellica iniziata nel 2022, un accorciamento delle catene del valore in Europa (Fiorindi et al. 2023) e in altri singoli continenti. Questo processo ha riguardato non solo le merci, ma anche (e forse prima) la formazione scolastica e universitaria (Petti 2020).

La questione che attende risposta è se questo apparente superamento della globalizzazione sia un processo transitorio, di breve-media durata, oppure sia strutturale e permanente. La risposta impatta su modi e finalità di un'Europa stato compiuto.

In parallelo a questi processi commerciali, economici e sociali, nei passati decenni dal mondo della Diplomazia è venuto un altro grande contributo all'integrazione europea, in termini quanto

meno di comportamenti e relazioni reciproche. L'atto finale della Conferenza sulla sicurezza e sulla cooperazione in Europa, tenuta a Helsinki nel 1975, sancì dieci principi sottoscritti da 35 Stati<sup>1</sup>. Nel dialogo istituzionale e internazionale, nel campo cioè della cosiddetta Autonomia Strategica, l'Europa conquistò a Helsinki un ruolo di interlocutore indipendente dagli Stati Uniti e ci riuscì per merito dell'audace iniziativa dei diplomatici. In seguito nacque l'Osce, partecipata da 57 paesi. L'Italia favorì un'attenzione anche verso i paesi nord-africani e medio-orientali non partecipanti, i quali furono poi riconosciuti come paesi partner. Tallone di Achille degli accordi di Helsinki però fu l'assenza della dimensione militare.

L'invasione russa in Ucraina di 24 febbraio 2022 ha dimostrato che l'Europa aveva tre aspetti di debolezza strategica:

- a. assenza di una propria Difesa, visto che la maggior parte dei suoi paesi europei la delegano alla Nato sotto l'egida politica degli Stati Uniti. L'invasione dell'Ucraina è stata motivata dalla Russia proprio con la pressione della Nato ai confini occidentali;
- b. bassa autonomia energetica, visto che importava dalla Russia 19,3 miliardi di metri cubi di gas naturale liquefatto (fonte: Simson, Commissario europeo all'energia, 2023);
- c. economia di trasformazione dipendente dal commercio asiatico, soprattutto dalla Cina con un picco di import nel 2023 di 60 miliardi di euro e un export di 10 miliardi (Ispi 2023).

Nel suo ultimo discorso al Parlamento europeo il 16 gennaio 1986, Altiero Spinelli denunciò che il Consiglio europeo nel campo delle decisioni legislative aveva mantenuto intatto il monopolio della struttura burocratica, oligarchica e non democratica della legislazione comunitaria. Quanto era stato sottratto alla competenza dei parlamenti nazionali, a suo giudizio, era caduto e restava nelle mani non del Parlamento europeo<sup>2</sup>, ma di alcuni alti funzionari e di alcuni ministri<sup>3</sup> che si sottraevano di fatto a ogni direttiva e controllo politici. Secondo Spinelli, non era importante e decisiva la definizione di singole politiche (capacità monetaria, coesione, politiche regionali, ecologia, politiche per la ricerca e lo sviluppo tecnologico, cooperazione, politiche sociali), tutti temi quelli rilanciati dalle odierne priorità programmatiche. Piuttosto sarebbe stata importante e decisiva, concluse Spinelli, la definizione di istituzioni e strumenti necessari per realizzare quelle politiche.

Sarà essenziale dunque che qualsiasi idea di Europa sia discussa dal nuovo Parlamento europeo appena si insiederà e porti a decisioni maturate democraticamente. Solo in questo modo ci sarà una reale risposta all'accusa di modello oligarchico lanciata da Spinelli.

## 1.2 Competitività

Analizzare la competitività aiuta a capire come cambia l'Europa. La nozione di competitività è declinata generalmente su due livelli. Uno micro, riferito alle imprese, esprime la capacità di una singola impresa di conquistare quote del suo mercato di riferimento. L'altro livello, macro, riferito ai paesi, esprime la capacità del singolo paese di attrarre investimenti dall'estero, cioè misura l'aspettativa da parte dell'investitore di ottenere un beneficio futuro superiore a quello che otterrebbe investendo altrove. I due livelli ovviamente interagiscono, nel senso che le imprese basate in un paese competitivo si avvalgono delle condizioni esterne per eccellere sui mercati, e il viceversa si ha

1 I dieci principi furono: Rispetto dei diritti alla sovranità, non minaccia o uso della forza, inviolabilità delle frontiere, integrità territoriale, risoluzione pacifica delle controversie, non intervento negli affari interni, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, eguaglianza dei diritti e autodeterminazione dei popoli, cooperazione.

2 Territorialmente e gerarchicamente superiore, secondo la successiva concezione di Habermas.

3 Commissari europei.

se il paese non è competitivo. Altrettanto, seppur un po' astrattamente, accade quando le imprese sono competitive per propria esclusiva bravura, cioè per condizioni interne aziendali, e il paese che le ospita se ne può avvantaggiare investendo le maggiori entrate tributarie nell'ammodernamento delle infrastrutture, così migliorando la competitività macro<sup>4</sup>.

In letteratura numerosi studi e ricerche sono stati dedicati al tema. In questo Rapporto si farà riferimento al livello macro e si utilizzerà un indice elaborato e pubblicato dall'IMD di Losanna, che è composto da 335 parametri e classifica 64 paesi nel mondo<sup>5</sup>. Sono state qui analizzate le graduatorie dal 2018 al 2023, cioè dall'anno prima dell'inizio della IX Legislatura del Parlamento europeo (2019) fino a quello prima del suo termine (2024). Per l'Italia è stato ricostruito l'andamento della competitività dal momento della nascita dell'euro. Nel 1999 l'Italia occupava la 30<sup>a</sup> posizione in graduatoria (Gallo 2016). Poi, impossibilitata a reiterare svalutazioni competitive della moneta, cominciò a scivolare e dieci anni dopo, nel 2008 anno della crisi finanziaria, finì 46<sup>a</sup>. Da quel momento, la competitività dell'Italia oscillò tra la 40<sup>a</sup> e la 46<sup>a</sup> posizione. Nel 2017 era 44<sup>a</sup> e così pure nel 2020. Dal 2021 al 2023 è stabilmente 41<sup>a</sup> su 64 paesi, cioè è ferma a due terzi della graduatoria mondiale.

Nel 2023, al primo e al secondo posto sono risultati due paesi europei: Danimarca e Irlanda. Nei primi dieci posti ce ne sono tre, con l'Olanda che è 9<sup>a</sup>. Inoltre c'è la Svizzera 7<sup>a</sup> che non fa parte dell'UE ma certo è nel cuore del continente. Da elaborazioni di questo Osservatorio è emerso che nel periodo 2018-23 la posizione media dell'Europa a 27 è rimasta assolutamente invariata, ma al suo interno<sup>6</sup> la posizione dei singoli paesi è cambiata in misura sorprendente. A migliorare sono stati 13 paesi (ben 19 posizioni ha scalato l'Irlanda, 13 il Belgio, 11 la Croazia e la Repubblica Ceca, 8 la Grecia, 5 la Danimarca e l'Estonia, 4 la Finlandia, 2 la Slovacchia, 1 la Svezia, l'Ungheria, la Romania e l'Italia), 2 paesi l'hanno mantenuta invariata (Spagna e Lituania), 11 l'hanno peggiorata (11 posizioni ha perso la Lettonia, 9 il Lussemburgo, la Bulgaria e la Polonia, 7 la Germania, 6 l'Austria e il Portogallo, 5 la Francia e la Slovenia, 4 Cipro, 1 l'Olanda).

Se si cercano tra il 2018 e il 2023 le cause della perdita di competitività di Germania e Francia e le cause della posizione stabilmente mediocre dell'Italia, si trova che:

- a. La Germania ha perso competitività su tutti i fronti. È scivolata dalla 22<sup>a</sup> alla 27<sup>a</sup> posizione nell'efficienza del governo con una grave debolezza nella politica fiscale dov'è 54<sup>a</sup>), dalla 26<sup>a</sup> alla 29<sup>a</sup> posizione nella competitività delle imprese con una punta negativa nel campo della resilienza, dalla 9<sup>a</sup> alla 12<sup>a</sup> nella performance economica con una forte debolezza nell'aumento dei prezzi (46<sup>a</sup>), dalla 10<sup>a</sup> alla 14<sup>a</sup> nelle infrastrutture dove però vanta ottime infrastrutture scientifiche (2<sup>a</sup>), sanitarie e ambientali (6<sup>a</sup>).
- b. La Francia è rimasta stabile su una modesta 47<sup>a</sup> posizione nell'efficienza del governo, altrettanto stabile al 39<sup>o</sup> posto nell'efficienza delle imprese, è molto risalita da 34<sup>a</sup> a 24<sup>a</sup> nella performance economica, nelle infrastrutture è scesa dal 9<sup>o</sup> al 17<sup>o</sup> posto. Con insospettabili similitudini con la Germania, la Francia presenta le maggiori debolezze nella politica fiscale

4 In questo senso, la vera politica industriale dovrebbe coincidere con la politica della competitività del sistema paese, il quale dovrebbe mettere le imprese (in esso basate) nelle condizioni migliori, lasciando poi che quelle brave eccellano e quelle non brave falliscano, senza dissipare altre risorse per mantenere fintamente in piedi imprese fallite e senza togliere quelle risorse a un ben più proficuo miglioramento continuo della competitività.

5 Di questi 335 parametri, 73 misurano l'efficienza del governo della cosa pubblica (finanza pubblica, fisco, quadro istituzionale, legislazione aziendale, quadro sociale), 75 misurano l'efficienza delle imprese (produttività ed efficienza, mercato del lavoro, gestione, resilienza), 81 misurano la performance economica (economia nazionale, commercio internazionale, investimenti internazionali, occupazione, prezzi), 106 le infrastrutture (di base, tecnologiche, scientifiche, sanitarie, ambientali, scolastiche). Pur costituendo la miglior misura della competitività macro, la significatività dell'indice IMD è limitata dal fatto che i 335 parametri: a) sono calcolati e aggregati senza tener conto delle interagenze; b) mettono assieme indistintamente cause di competitività ed effetti (Velucchi e Viviani 2009).

6 Nell'elenco in verità manca Malta, non censita.



(53<sup>a</sup>), nella resilienza delle imprese, nella politica dei prezzi, mentre vanta infrastrutture molto buone, da quelle di base (15<sup>a</sup>) che comprendono l'energia a tutte le altre indistintamente.

- c. L'Italia: è scivolata tra i 64 paesi da una cattiva 53<sup>a</sup> posizione a una peggiore 56<sup>a</sup> nell'efficienza del governo per colpa della finanza pubblica e della politica fiscale dov'è addirittura 61<sup>a</sup>, cioè quart'ultima, peggiore di Francia (53<sup>a</sup>) e Germania (54<sup>a</sup>); invece è migliorata dalla 42<sup>a</sup> posizione alla 38<sup>a</sup> nell'efficienza delle imprese grazie a una minor remunerazione del lavoro, il cui costo rappresentava il 60% del valore aggiunto nel 2018 ed è sceso al 54% nel 2022, nonché grazie al commercio internazionale visto che nel 1999 alla vigilia dell'euro le medie e le grandi imprese esportavano il 30% del loro fatturato, nel 2022 senza svalutazioni competitive della moneta hanno esportato il 39%, dopo aver raggiunto il 44% prima della crisi pandemica; è risalita da 53<sup>a</sup> a 44<sup>a</sup> nella performance economica; è stabile su una buona 30<sup>a</sup> posizione nelle infrastrutture, dove è 20<sup>a</sup> in quelle scientifiche, sanitarie, ambientali, e 53<sup>a</sup> nelle infrastrutture di base che includono l'energia.

In conclusione, il nucleo storico dei paesi fondatori dell'Europa, costituito da Germania, Francia e Italia, presenta un complessivo declino di competitività. Il problema più grave è costituito da finanza pubblica e fisco e, per l'Italia, anche dall'energia. Sono migliorati i paesi nordici e alcuni dell'Est. Nella ricerca delle cause del successo dei paesi in testa alla graduatoria, di quelli cioè più attrattivi di investimenti esteri, si sarebbe portati a ritenere che abbia premiato una politica di prelievo fiscale basso se non addirittura nullo sui capitali. Invece si scopre che questi paesi vantano eccellenze nell'efficienza del governo, delle imprese, nel mercato del lavoro, nelle infrastrutture.

### 1.3 Autonomia

Nonostante il successo del Piano Marshall e la nascita della Nato nel 1949, l'ostacolo che cronologicamente per primo mise in dubbio il progetto di un'Europa Stato unitario fu il fallimento nel 1954 della nascita della Commissione europea di difesa (Ced) (Mauro e Salini 2019 p. 34). La Ced era stata ideata nel 1950 da Carlo Sforza, ministro degli Esteri italiano del VI governo De Gasperi. Il nodo era politico e non fu sciolto in nessuno dei paesi fondatori, non solo nella Germania divisa e debole dopo la sconfitta nella seconda guerra mondiale, ma soprattutto in Francia. Infatti la guerra in Corea, scoppiata a giugno dello stesso 1950, con la presenza degli Stati Uniti in Corea del Sud alle porte dell'Urss, fece temere un'invasione sovietica in Germania e rese indispensabile la partecipazione dell'esercito tedesco all'eventuale Ced. Il riarmo della Germania fu bocciato dalla Francia che lo temeva. In Italia, il partito socialista aveva subito una scissione anticomunista nel 1947 e ora aveva forti difficoltà interne verso la sua ala più a sinistra che considerava la nascita della Ced una provocazione nei confronti dell'Unione sovietica. In una sua lettera (1957) Ugo La Malfa cercò di tranquillizzare Nenni e i socialisti di sinistra con l'impegno che, se essi avessero appoggiato la nascita della Ced, si sarebbe fatto di tutto per trasformare l'intera Germania in area neutra. Tutto ciò a nulla valse, l'idea della Ced fallì e molti paesi europei invocarono la Nato o confermarono a quest'ultima la delega, sotto l'egida degli Stati Uniti. Sembra una copia dell'odierna situazione in Ucraina.

La questione che attende risposta è se, pur volendolo con decisione politico-parlamentare, l'Europa sia o meno in grado (sotto il profilo strategico, industriale, militare, finanziario) di realizzare un proprio sistema di difesa. E se già il solo volerlo danneggi o meno i rapporti con la Nato e gli Stati Uniti.

L'autonomia energetica dei paesi, misurata da un sottoindice delle infrastrutture di base, è eterogenea in Europa, come si è visto. Ciò si è riflesso nella mancata creazione di una autorità unica per l'energia in Europa, nonostante la prontezza con cui l'Ue decise di inviare propri controllori

sull'erogazione del gas all'indomani della crisi russo-ucraina del 2009 (Saba 2009 p. 15).

La questione che attende risposta è quanto una mancanza di autonomia nella difesa, e quindi una sostanziale dipendenza dagli Stati Uniti, accresca il costo economico e politico della dipendenza energetica dalla Russia e quello di materie prime tecnologiche dalla Cina e dai paesi sempre più nella sua orbita. Ovvero, quali politiche e quali investimenti l'Europa e i suoi singoli paesi, in primis l'Italia, debbano intraprendere per ovviare a tale dipendenza.

Infine, nel suo discorso Spinelli affermò che il sistema finanziario della Comunità era pessimo, perché limitava drasticamente le entrate rendendo così asfittiche le politiche sociali, regionali e di ricerca scientifica. Non sono dissimili i concetti espressi da Draghi (2023), quando ha detto che le sfide sovranazionali (difesa, transizione verde e digitalizzazione) implicano investimenti ingenti, per finanziare i quali l'Europa non ha una idonea strategia federale. Ma nello schema logico di questo Rapporto, il sistema finanziario e fiscale europeo dovrebbe soddisfare innanzitutto il superamento delle tre debolezze indicate: difesa, energia, dipendenza di materie prime dall'estero.

### Riferimenti bibliografici

1. Draghi M. (2023), *Percorso verso l'unione fiscale nell'Eurozona*, The Economist, 6 settembre.
2. Fiorindi G, C. Pensa, M. Pignatti, C. Puccioni (2023), *In aumento le imprese manifatturiere italiane che scelgono fornitori domestici*, Nota dal CSC n. 4, Roma. Confindustria.
3. Gallo R. (2016), *Torniamo a industrialarci. A novant'anni dalla "Grande Crisi"*, Napoli. Guida Editori.
4. Habermas J. (1999), *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, traduzione di Leonardo Ceppa, Milano. Feltrinelli.
5. La Malfa U. (1957), *Lettera a Pietro Nenni*, Camera dei Deputati, 20 gennaio.
6. Mauro M., M. Salini (2019), *L'Europa incompiuta*, Forlì. Itaca.
7. Mosconi, F. (2020). *Dopo la Covid-19: quali scenari per l'economia reale?* Aggiornamenti Sociali, maggio: 366-75.
8. Pensa, C., L. Romano e F. Traù (2020), *Esaurimento di un paradigma di sviluppo, (neo)regionalismo, slowdown della domanda estera, rallentamento produttivo della manifattura mondiale*, CSC Working Paper n. 8, Confindustria, gennaio.
9. Petti, C. (2020), *La globalizzazione immateriale post-pandemia. Verso la trasformazione dell'internazionalizzazione accademica? L'industria*, Rivista di economia e politica industriale, n. 3: pp. 403-16.
10. Saba A. (2009), *L'Europa incompiuta e la crisi globale*. Edizioni Sabinæ.
11. Spinelli A., E. Rossi (2023), *Il Manifesto di Ventotene*, Mondadori.
12. Velucchi M., A. Viviani, *Innovative Competitiveness: a Latent Factor Approach*, in A. Viviani (a cura di) (2009), *Firms and system competitiveness in Italy*, Firenze. Firenze University Press.

### Sitografia

1. IMD,  
<https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking/2023/>
2. Ispi (2023), Interscambio commerciale Cina-UE:  
<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/cina-esportazioni-in-rosso-131170>
3. Simson K. (2023), Comunicazioni ai governi, Varsavia, 15 settembre:  
<https://www.eunews.it/2023/09/15/gas-russia-ue-gnl-simson/>
4. Spinelli A. (1987), *Lunga è la via da percorrere*.  
<https://www.mferoma.eu/lunga-e-la-via-da-percorrere/>



## 2. DIFESA

*Andrea Locatelli*

L'autonomia della difesa è un concetto tutt'altro che recente nel processo di integrazione europea. Come affermato da Riccardo Gallo nell'introduzione a questo volume, il problema della sicurezza era presente e percepito già agli albori delle istituzioni europee; tuttavia, da circa dieci anni (Beaucillon 2023, p. 418) il tema ha assunto una connotazione particolare, che pone l'accento più sul primo termine (ovvero l'autonomia), che non sulla tradizionale questione della difesa. Nelle pagine che seguono si cercherà di valutare quanto siano realistiche le ambizioni europee e quale impatto potrebbero avere sui Paesi membri. A tal fine, si procederà in primo luogo contestualizzando il dibattito in corso; si fornirà quindi un sintetico quadro del dato empirico relativo alle politiche e al mercato della difesa e, da ultimo, si svilupperanno alcune prescrizioni in termini di policy.

### 2.1 Il dibattito sull'autonomia strategica europea

Nel dibattito politico corrente, due termini sembrano aver monopolizzato l'attenzione: autonomia strategica e sovranità strategica. Come nota Serena Giusti (2022, pp. 16-17), "laddove l'autonomia strategica fa riferimento alla sicurezza e alla difesa [...] il concetto di sovranità strategica concerne la capacità della UE di gestire in modo coordinato alcune politiche strategiche". Questa narrativa, che per motivi di spazio non si può analizzare in dettaglio in questa sede<sup>1</sup>, ha portato a tre macro-ambiti di azione:

1. incrementare le capacità militari della UE e degli Stati membri;
2. ridurre la dipendenza energetica da Stati terzi;
3. rafforzarne la base economica.

Il combinato delle crisi che una dopo l'altra si sono riversate sull'Unione<sup>2</sup> non ha fatto altro che confermare la necessità di tali obiettivi e accelerare i processi avviati nei tre ambiti sopra citati. Tralasciando la dimensione energetica, oggetto del capitolo 4 di questo volume, vale la pena quantomeno citare le iniziative lanciate dalla UE per incrementare le capacità militari e rafforzare la base industriale e tecnologica di difesa europea (d'ora in poi EDTIB, dall'acronimo inglese European Defence Technology and Industrial Base).

Già nel 2016, pochi mesi dopo Brexit, il Consiglio aveva approvato il Piano d'azione europeo in materia di difesa proposto dalla Commissione, che prevedeva tre nuovi strumenti di cooperazione: CARD (Revisione Coordinata Annuale sulla Difesa), PESCO (Cooperazione Strutturata Permanente) ed EDF (Fondo Europeo per la Difesa)<sup>3</sup>. L'idea alla base di questa proposta era che i tre meccanismi dovessero funzionare in modo sinergico: tramite CARD gli Stati membri avrebbero

---

1 Per una sintetica ricostruzione, si veda Miró 2023, in particolare, pp. 329-322.

2 Il riferimento è ovviamente al COVID-19, alla guerra in Ucraina e, da ultimo, agli attacchi degli Houthi alle navi nel Mar Rosso; ma non si dovrebbero sottovalutare nemmeno l'impatto di Brexit e dell'amministrazione Trump.

3 Per la precisione, PESCO era già stata prefigurata nel Trattato di Lisbona, ma dal 2009 al 2017 era rimasta lettera morta.

dovuto identificare le aree di potenziale cooperazione per la produzione di capacità militari; PESCO avrebbe poi fornito un quadro istituzionale per la produzione di queste capacità congiunte; infine, EDF avrebbe fornito risorse finanziarie per lo sviluppo dei progetti collaborativi concordati all'interno di PESCO. Queste iniziative, seppur con diversi limiti d'attuazione, sono state accolte con un certo favore dalla maggior parte degli Stati membri: alla fine del 2023, infatti, erano stati lanciati 68 progetti PESCO, mentre la somma stanziata per l'EDF nel periodo 2021-27 è stata prossima agli 8 miliardi di Euro (fonti EDA e PESCO).

Questo processo, volto a incrementare il livello di cooperazione intra-europeo, è stato inoltre completato con altre iniziative di carattere dottrinario (si pensi alla Bussola Strategica) e istituzionale (come la creazione della DG DEFIS e l'istituzione dello Strumento Europeo per la Pace). Tuttavia, la guerra in Ucraina ha palesato tutti i limiti degli sforzi della UE. Non stupisce quindi che dopo solo due settimane dall'inizio della guerra, nella dichiarazione di Versailles, il Consiglio europeo desse mandato alla Commissione e all'Agenzia Europea di Difesa di stilare un rapporto sui deficit di capacità dell'Unione (Consiglio Europeo 2022, p. 5).

Il documento che ne seguì non brillava certo per originalità, limitandosi sostanzialmente a ribadire quanto già scritto nella Bussola Strategica. Tuttavia, funse da volano per il lancio di nuove iniziative, tra cui l'istituzione di una Task Force per coordinare l'acquisizione di armi nell'immediato, un quadro regolativo, uno strumento di breve periodo e un consorzio di Stati membri per promuovere il procurement congiunto (Commissione Europea 2022). Nonostante l'attivismo della Commissione e dell'Alto Rappresentante, ad oggi le politiche che ne sono scaturite rimangono limitate a due linee di finanziamento: lo Strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA) e il Regolamento UE 2023/1525 sul sostegno alla produzione di munizioni (ASAP), con una dotazione rispettivamente di 300 e 500 milioni di Euro.

In conclusione, in seguito alla guerra in Ucraina, gli sforzi dell'Unione Europea per conseguire l'autonomia strategica si sono concentrati sull'incremento delle capacità, con un'attenzione particolare sulle necessità immediate per fornire sostegno a Kiev (ovvero il munizionamento). Come vedremo nel paragrafo che segue, queste iniziative hanno conseguito un risultato solo parzialmente soddisfacente, poiché non sono in grado di correggere le cause strutturali della debolezza europea.

## 2.2 La frammentazione delle politiche di difesa

I problemi dell'Europa in ambito di difesa sono ben noti. Per riassumere ai minimi termini un quadro articolato e complesso, gli insuccessi europei nello sviluppare capacità proporzionate alla propria ricchezza economica sono riconducibili a tre fattori tra loro collegati: la frammentazione istituzionale delle politiche di difesa, le limitate spese militari degli Stati membri e la loro scarsa propensione a cooperare.

Rispetto al primo punto, la frammentazione del processo istituzionale si colloca a due livelli. Il primo, più evidente, avviene a livello nazionale: di tutti i settori oggetto di integrazione, quello della difesa rimane infatti l'ambito dove le prerogative statali sono più impermeabili all'autorità sovranazionale. Quando si parla di politica europea di difesa, quindi, quantomeno in termini decisionali, il baricentro del potere rimane nelle singole capitali. Questo non ha comunque impedito alle istituzioni comunitarie di ritagliarsi un qualche spazio. Negli ultimi vent'anni, e in maniera più incisiva dal 2017, la Commissione ha sfruttato il suo potere di spesa (vedi l'EDF) e di regolamentazione per promuovere un mercato unico della difesa. Questo processo, tuttavia, non è avvenuto in modo lineare e pianificato, ma con iniziative sporadiche e tra loro non coordinate. Questo ha portato al secondo livello di frammentazione – sovranazionale – che vede agenzie diverse con competenze sovrapposte (si pensi a DG DEFIS ed EDA) (Locatelli 2022, pp. 42-43). Alla frammentazione isti-

tuzionale corrisponde quindi la frammentazione del *policy-making*, il cui risultato è l'incapacità delle istituzioni comunitarie di coordinare le politiche di difesa nazionali in uno sforzo comune. Non a caso, come si è visto, l'azione della Commissione si è risolta in un mero tentativo di promuovere il procurement congiunto tramite incentivi economici.

Il secondo problema concerne i bilanci della difesa. Come lamentato di fatto senza eccezioni da tutte le amministrazioni americane degli ultimi settant'anni, la propensione alla spesa militare degli Stati europei è limitata e sub-ottimale. Certamente, trattandosi della principale potenza mondiale, il confronto con gli Stati Uniti è inappropriato. Vale però la pena osservare come il bilancio della difesa americano sia quasi triplo rispetto a quello europeo: secondo i dati dell'EDA (2023, p. 3), nel 2022 la spesa militare complessiva degli Stati membri si è attestata attorno ai 240 miliardi di Euro (un valore comunque in crescita per l'ottavo anno consecutivo). Tuttavia, la propensione alla spesa (misurata dal rapporto tra bilancio della difesa e PIL) rimane pari all'1,5%, ben al di sotto della soglia del 2% che i paesi NATO (ovvero la maggioranza degli Stati membri della UE) si sono impegnati a raggiungere entro il 2024.

Sotto un altro aspetto, tuttavia, i bilanci della difesa offrono uno spunto degno di rilievo: se si osserva l'allocatione delle risorse, si noterà che la quota dedicata agli investimenti (ovvero le spese complessive per R&S e procurement) è stata tradizionalmente bassa, a tutto vantaggio delle spese per il personale. Il trend degli ultimi dieci anni ha subito un'inversione, al punto che il dato relativo al 2022 ha sfiorato il 25% (pari a 58 miliardi di Euro) (EDA 2023, p. 8). Questo valore, è bene ricordarlo, misura il dato di input, non di output (Hartley 2023, pp. 5-6), per cui è bene essere cauti prima di trarre conclusioni troppo ottimistiche. Ciononostante, denota una crescente consapevolezza della necessità di adeguare le proprie capacità al mutato contesto della sicurezza.

Il terzo problema riguarda la propensione degli Stati membri a definire le proprie politiche di acquisizione militare in modo unilaterale. E, per quanto riguarda gli Stati dotati di una propria industria della difesa, favorire i rispettivi campioni nazionali. Ne consegue una lunga lista di duplicazioni e sprechi (con costi che sono stati stimati tra i 26 e i 130 miliardi di Euro), nonché l'incapacità di sfruttare le economie di scala. L'indicatore che meglio rappresenta questo problema è la percentuale di progetti di procurement cooperativo a livello di UE. Purtroppo, i dati resi disponibili dall'EDA non sono del tutto affidabili, poiché riportano solo quanto gli Stati rendono disponibile (ad esempio, nel rapporto del 2022 il dato è assente). Tuttavia, la letteratura è concorde nel rilevare come la maggior parte dei programmi di armamento sia sviluppata unicamente a livello nazionale, con alcune eccezioni (principalmente circoscritte all'ambito aerospaziale).

In conclusione, pare evidente che le iniziative volte a promuovere l'integrazione della difesa si siano scontrate con il problema strutturale dato dall'ampio margine di autonomia rimasto a livello nazionale. Da un punto di vista economico, quindi, non si può che concordare con quanto affermato da Keith Hartley (2023, p. 5), secondo il quale, in assenza di un'autorità sovranazionale, le inefficienze sopra rilevate sono irrimediabili.

### 2.3 Limiti e potenzialità del settore difesa in Europa

Se le politiche dei singoli Stati membri costituiscono il lato della domanda, il mercato della difesa ne costituisce l'offerta. In altri termini, poiché l'efficacia delle Forze Armate dipende dalla disponibilità di mezzi e capacità, qualsiasi discorso sull'autonomia strategica non può prescindere dalla configurazione dell'ED'TIB. L'UE necessita quindi di industrie della difesa solide e competitive sul mercato internazionale – un risultato al momento poco realistico. Secondo i dati raccolti dal SIPRI, nel 2022 tra i 20 maggiori produttori di armi per fatturato, 8 erano americani (di cui 5 nella top 5), 6 erano cinesi, uno russo, uno britannico e 4 europei.

A livello continentale, la frammentazione della base industriale è testimoniata dalla presenza di due sole industrie trans-europee (Airbus ed MBDA, rispettivamente quattordicesima e trentaduesima nel ranking del SIPRI), a cui fanno da contraltare alcuni campioni nazionali dei principali Stati: BAE Systems e Rolls Royce per il Regno Unito (rispettivamente sesta e venticinquesima compagnia a livello globale), Leonardo e Fincantieri per l'Italia (rispettivamente tredicesima e quarantaseiesima), Thales, Dassault, Naval Group e Safran per la Francia (diciassettesima, ventesima, trentesima e trentaquattresima), Rheinmetall per la Germania (ventottesima) e Saab per la Svezia (trentanovesima). Si tratta quindi di gruppi industriali di un certo rilievo, ma che non possono certo competere con i maggiori colossi americani. E che, probabilmente, vedranno presto nelle imprese cinesi una nuova e importante sfida.

Per ragioni industriali e di mercato, quindi, le imprese europee sono in grado di specializzarsi in capacità di nicchia e sistemi complessi (soprattutto nel settore dell'avionica e dell'elettronica), ma come integratori di sistemi non possono competere, ad eccezione forse di BAE Systems, con i colossi americani (Calcara e Simón 2021). Data la complessità e i costi dei sistemi d'arma moderni, questo limite rende l'industria militare europea subalterna a quella americana. Per uscire da questa situazione sono possibili due vie, tra loro non escludentesi (Droff et al. 2024, p. 4): la prima opzione consiste nel consolidamento industriale, ovvero nel favorire un processo di concentrazione del mercato attorno a pochi grandi attori. È di fatto quanto avvenuto negli Stati Uniti a cavallo degli anni Novanta, quando una serie fusioni e acquisizioni portarono oltre cento aziende a confluire nei cinque attuali colossi.

La seconda opzione per rendere più competitive le imprese del vecchio continente è attraverso lo sviluppo di progetti congiunti. Questo punto, che si ricollega a quanto scritto nel paragrafo precedente sul procurement cooperativo, costituisce probabilmente il maggior potenziale (inespresso) dell'EDTIB europea: la partecipazione a progetti cooperativi – ovvero sistemi d'arma il cui committente non è un solo Stato ma un consorzio di Stati – non è una novità: ne sono un esempio il caccia multiruolo di quarta generazione Eurofighter Typhoon, l'aereo da trasporto A-400M, le fregate FREMM, l'elicottero NH90. Sebbene alcuni di questi progetti abbiano avuto una vita particolarmente difficile, con un significativo allungamento dei tempi e incremento dei costi, i vantaggi della cooperazione si misurano in termini di maggiore efficienza, economia di scala e migliore interoperabilità.

Non stupisce quindi che, come visto, la Commissione abbia cercato di incentivare il procurement congiunto, soprattutto tramite PESCO ed EDF. I risultati finora deludenti possono essere attribuiti a una serie di ostacoli di natura politica, oltre che economica: in particolare, costituiscono un motivo di tensione la divisione del lavoro tra i produttori, le diverse caratteristiche tecniche che i singoli governi richiedono nonché, da ultimo, la capacità delle Forze Armate coinvolte di operare congiuntamente. Questo spiega perché – anche quando gli Stati membri si impegnano nel procurement congiunto, la cooperazione rimanga spesso circoscritta a due o tre Stati.

In conclusione, così come la frammentazione delle politiche di difesa impedisce di sviluppare un approccio comune e coerente all'autonomia strategica, anche la frammentazione dell'EDTIB contribuisce a limitare la capacità degli Stati europei di dotarsi degli strumenti necessari nel contesto contemporaneo della sicurezza. Lo stato attuale delle cose impone quindi di mantenere un giudizio scettico in merito alla reale possibilità di realizzare l'autonomia della difesa. Piuttosto, è opportuno interrogarsi su *quanta* autonomia l'Europa voglia prendersi e *come*. Al netto dell'inevitabile retorica delle dichiarazioni pubbliche, su questi punti occorre che tanto la UE quanto gli Stati membri formulino una visione congiunta, inevitabilmente meno ambiziosa, ma sicuramente più coerente con le necessità attuali (Marrone 2023, pp. 3-4).

## 2.4 Le implicazioni per l'Italia e per la UE

La politica di difesa italiana, nonostante alcune fluttuazioni nel bilancio, ha mostrato una significativa continuità negli ultimi trent'anni. Questo, in buona misura, perché le grandi direttrici di politica estera italiana (europeismo e atlantismo) non sono variate, se non in termini di peso relativo. Non stupisce quindi che tutti i governi recenti, anche di ispirazione antieuropeista, abbiano partecipato attivamente alle iniziative della UE, rendendo l'Italia il terzo Stato membro per fondi ricevuti dall'EDF e il secondo più attivo in termini di partecipazione ai programmi PESCO. (Freyre 2023, pp. 2-4).

In linea di principio, quindi, l'autonomia della difesa è coerente con l'interesse nazionale italiano. Nella sostanza, tuttavia, i quesiti sopra anticipati in merito al *quanto* e al *come* saranno dirimenti. Se l'Italia vuole trarre il massimo beneficio dalle iniziative in essere e da quelle future, i decisori politici dovranno prestare attenzione alle seguenti considerazioni:

- Per quanto il deficit di capacità sia evidente, la prima priorità deve essere la definizione di un disegno strategico coerente a livello nazionale, europeo e transatlantico. Questo impone uno sforzo diplomatico sinergico e coerente tanto in ambito UE quanto in ambito NATO, nonché un dibattito pubblico interno più schietto e trasparente di quanto non sia stato fatto fino ad ora. In assenza di una visione strategica comune, infatti, la definizione delle capacità da acquisire risulterebbe di dubbia utilità.
- La strada del procurement congiunto deve essere perseguita con maggiore impegno. Come visto, la cooperazione negli armamenti non è una panacea e non risolve tutti i problemi, ma fornisce benefici di lungo periodo tanto alle imprese produttrici quanto agli utenti finali (ovvero le Forze Armate). In questo sforzo, la definizione dei partner è fondamentale, per cui l'Italia deve rimanere aperta alla collaborazione con paesi non europei<sup>4</sup>.
- Nonostante il crescente ruolo della Commissione nel settore della difesa sia un passo importante verso una maggiore integrazione, DG DEFIS non è necessariamente l'agenzia più adatta. Per l'Italia, infatti, EDA rappresenta un'alternativa migliore, in primo luogo perché il framework di cooperazione intergovernativo che ne impronta l'azione garantisce una maggiore tutela degli interessi nazionali (Marrone 2023, p. 5). In secondo luogo, perché rispetto a DG DEFIS permette una maggiore partecipazione delle agenzie nazionali nel processo decisionale, a tutto vantaggio della coerenza strategica dell'azione comunitaria. È quindi auspicabile che l'Italia promuova il ruolo dell'EDA nelle future iniziative della Commissione.

L'obiettivo che l'Unione Europea si è posta in termini di competitività e autonomia è più che comprensibile – soprattutto in un momento di crisi come quello attuale. L'Italia ha quindi tutto l'interesse ad adoperarsi per assecondare questa ambizione, poiché i benefici che potrà trarne saranno sicuramente superiori ai costi. Questa convinzione sembra confermata dal recente impegno italiano nella missione navale UE nel Mar Rosso, che vedrà la Marina Italiana assumere il comando operativo. Diversamente dal passato, però, sarà necessario che i decisori politici si trattengano dal cullare aspettative irrealistiche e perseguire iniziative senza una chiara visione strategica.

Rispetto a questo punto, in conclusione, occorre ribadire come questo monito valga non solo per i decisori politici italiani, ma anche per quelli europei. Occorre resistere alla tentazione di fissare obiettivi allettanti ma irrealizzabili, poiché nel lungo periodo non cambierebbero la situazione. Allo stesso tempo, sarà necessario riconoscere che lo sforzo economico che si sta realizzando – e

---

<sup>4</sup> È un segnale positivo in tal senso la partecipazione al programma Global Combat Air Programme (GCAP) con la Gran Bretagna e il Giappone anziché il Future Combat Air System (FCAS) franco tedesco.



che dovrebbe incrementare in futuro – non è la via migliore per conseguire l'autonomia strategica: anche solo per raggiungere la soglia del 2%, le spese complessive della difesa dovrebbero incrementare del 24%, con il risultato non garantito di incrementare le capacità militari della UE in un orizzonte temporale di anni, se non decenni. Quello che l'Unione e gli Stati membri dovranno fare, in conclusione, è evitare di baloccarsi con improbabili fantasie di autonomia e impegnarsi in modo più cooperativo per colmare i gap esistenti.

### Riferimenti bibliografici

1. Beaucillon C. (2023) Strategic Autonomy: A New Identity for the EU as a Global Actor, *European Papers*, Vol. 8, n. 2, pp. 417-428.
2. Calcara A., L. Simón (2021) Market Size and the Political Economy of European Defense, *Security Studies*, Vol. 30, n. 5, pp. 860-892.
3. Commissione Europea (2022) JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on the Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward, Bruxelles, 18 maggio, JOIN(2022) 24 final , [https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/join\\_2022\\_24\\_2\\_en\\_act\\_part1\\_v3\\_1.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/join_2022_24_2_en_act_part1_v3_1.pdf).
4. Consiglio Europeo (2022) Riunione informale dei capi di Stato o di governo Dichiarazione di Versailles, 10 e 11 marzo, <https://www.consilium.europa.eu/media/54792/20220311-versailles-declaration-it.pdf>.
5. Droff J., J. Guiberteau, C. Laville, J. Malizard, L. Noël (2024) The Political Economy of Military Aircraft, the Case of Europe, “Defence and Peace Economics”, first view, DOI: 10.1080/10242694.2023.2271816.
6. EDA (2023) Defence Data 2022. Key findings and analysis, [https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/2022-eda\\_defencedata\\_web.pdf](https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/2022-eda_defencedata_web.pdf).
7. Freyre M. (2023) Italy Punches Below Its Weight on the European Defence Fund, *IAI Commentaries* 23 | 38, <https://www.iai.it/sites/default/files/iaicom2338.pdf>.
8. Giusti S. (2022) EU Security and Defence Policy in a Volatile Context, in Grevi G., S. Giusti (a cura di), *Facing War: Rethinking Europe's Security and Defence*, Milano, Ledizioni.
9. Hartley K. (2023) European Defence Policy: Prospects and Challenges, *Defence and Peace Economics*, first view, DOI: 10.1080/10242694.2023.2185425.
10. Locatelli A. (2022) EU Defence: Joint Capability Development, in Grevi G., S. Giusti (a cura di), *Facing War: Rethinking Europe's Security and Defence*, Milano, Ledizioni.
11. Marrone A. (2023) ITALY'S PERCEPTION OF THE EU DEFENCE INDUSTRIAL “TOOLBOX”, *ARES Comment* n. 87, <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2023/11/ARES-87-Comment.pdf>.
12. Miró J. (2023) Responding to the global disorder: the EU's quest for open strategic autonomy, *Global Society*, Vol. 37, n.3, pp. 315-335.

### Sitografia

EDA, [https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/european-defence-fund-\(edf\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/european-defence-fund-(edf)).  
 PESCO, <https://www.pesco.europa.eu/>.  
 SIPRI, <https://www.sipri.org/visualizations/2023/sipri-top-100-arms-producing-and-military-services-companies-world-2022>.

### 3. COMMERCIO INTERNAZIONALE

*Pierluigi Montalbano*

#### 3.1 Il cambiamento della nozione di competitività commerciale nell'attuale scenario economico globale

Nell'attuale economia globale, la nozione di competitività commerciale è radicalmente mutata. A seguito dell'affermarsi del c.d. “*second unbundling*” (Baldwin 2011), la produzione globale risulta frammentata in fasi e processi legati a monte ed a valle all'interno di quelle che vengono definite “catene globali (e regionali) del valore”. Ciò ha determinato una nuova ripartizione dei vantaggi comparati, fondata non più sulla concorrenza nella produzione di beni e servizi finali, quanto piuttosto sulla capacità di produrre beni intermedi e di collocarsi all'interno delle fasi a più alto valore aggiunto delle catene produttive e commerciali (Antràs, & Chor, 2022). Nonostante che si stia assistendo, già prima della pandemia, ad una fase di rallentamento di tale processo di frammentazione globale, c.d. *slowbalization* (Centro Studi Confindustria, 2023), e nonostante i proclami del Parlamento Europeo sul *re-shoring* (o *near-shoring*),<sup>1</sup> le recenti statistiche di commercio internazionale dimostrano che le catene globali del valore si sono dimostrate sostanzialmente robuste: gli scambi di beni intermedi sono attualmente tornati ai livelli pre-crisi 2008 (Centro Studi Confindustria, 2023); la struttura geografica dei beni di investimento e degli intermedi più integrati nelle GVC (come parti e componenti) è rimasta stabilmente globalizzata (Mancini et al., 2024)<sup>2</sup>.

Prima di analizzare i principali indicatori di competitività commerciale dell'UE, è pertanto opportuno interrogarsi su quali siano le strategie più idonee a garantire all'Europa comunitaria un'effettiva competitività commerciale alla luce di tale scenario globale. In quest'ambito, è importante sottolineare ancora una volta che l'Europa comunitaria, pur caratterizzata da una pluralità di interessi nazionali, rappresenta un unico sistema economico complesso, caratterizzato da un significativo, ancorché ancora insufficiente, grado di integrazione fra le sue diverse componenti. Il tema della distribuzione dei vantaggi comparati all'interno del mercato unico europeo è storicamente oggetto di studio (Montalbano e Saliola, 2004). La tendenza attuale è quella di una certa polarizzazione sulla scia del tradizionale modello di sviluppo “centro-periferia” (Fujita et al., 1999), incentrata sulla specializzazione *export-led* dell'economia tedesca. Specificamente, i paesi dell'Europa occidentale si configurano sempre più come economie *headquarter* specializzandosi nei settori a più alto valore aggiunto o nei servizi commerciali ad alta intensità di conoscenza. I paesi periferici, e tra esse il blocco dei paesi dell'Europa Centro-Orientale, rimangono prevalentemente “economie manifatturiere” specializzate nelle fasi a più basso valore aggiunto della catena regionale (Bontadini et al., 2022). Quale modello di competitività internazionale potrà quindi favorire il benessere di

---

<sup>1</sup> Il 17 aprile 2020 nella risoluzione sull'azione coordinata dell'UE per la lotta contro la pandemia da Covid-19 e le sue conseguenze (2020/2616(RSP)), il Parlamento «sostiene il reintegro delle catene di approvvigionamento all'interno dell'UE».

<sup>2</sup> Alcuni esperti parlano apertamente di fine dell'età dell'oro della “globalizzazione”, a seguito del raggiungimento della sua massima fase espansiva (Baldwin, 2022). Altri evidenziano la scarsa evidenza empirica a supporto dell'affermarsi di una c.d. “de-globalizzazione” strutturale (Antràs, 2021) da un punto di vista tecnologico e produttivo, sostenendo che le minacce future all'espansione ulteriore della globalizzazione rimangono sostanzialmente di natura politica ed istituzionale.

tutte le diverse componenti che convivono all'interno di un siffatto sistema europeo di produzione?

In questo contesto va ad inserirsi la situazione peculiare dell'Italia, la quale rappresenta la seconda più grande economia manifatturiera europea dopo la Germania (15,8% del PIL contro il 22,5% tedesco) ma anche quella maggiormente orientata verso le produzioni "tradizionali". Essa è, inoltre, caratterizzata da piccole e medie imprese (95% del totale), le quali si collocano ai livelli intermedi o finali della catena, principalmente come imprese assemblatrici ed esportatrici di prodotti finali e non come imprese "internazionalizzate" nel senso pieno del termine (*dual way*, nel linguaggio degli economisti internazionali, Giunta et al., 2022). Limitata è, invece, la presenza di grandi imprese (0.1% del totale) capaci di garantire un'adeguata rappresentanza internazionale della produzione manifatturiera del nostro paese, nonché di esercitare forme significative di controllo delle filiere regionali e globali, in qualità di assemblatori o acquirenti situati a valle delle catene globali (Montalbano et al., 2019)<sup>3</sup>.

### 3.2 Criticità e dinamiche dei fattori chiave di competitività commerciale dell'UE ed il posizionamento dell'Italia

La questione della competitività internazionale di sistemi economici diversi è materia complessa che va opportunamente distinta, quantomeno nella sua duplice dimensione micro (la capacità competitiva delle imprese) e macro (l'esistenza o meno di un ambiente favorevole agli investimenti produttivi). In quest'ottica, se definire e misurare la competitività di prezzo fra due imprese operanti nel medesimo settore è un esercizio tutto sommato ragionevole, ancorché di natura tecnica, confrontare imprese che operano in settori diversi o confrontare sistemi economici diversi risulta essere eccessivamente complesso (Ranci & Forti, 2008)<sup>4</sup>.

Date queste premesse, si ritiene utile qui focalizzare l'attenzione su tre fattori chiave dell'attuale fase di competitività internazionale: la produttività del lavoro, la partecipazione alle catene globali del valore e la c.d. "transizione verde". Inoltre, in considerazione del significativo grado di eterogeneità delle economie nazionali che compongono l'Unione, piuttosto che pervenire ad una definizione aggregata ed, al momento, sostanzialmente "artificiale" di competitività europea, si ritiene utile concentrare l'attenzione sull'economia italiana.

Per quanto riguarda il primo aspetto, come è noto, la dinamica della produttività è il più importante fattore di crescita e competitività di un sistema economico, determinando sia la quota di valore aggiunto prodotta sia i vantaggi comparati alla base della sua specializzazione internazionale.

3 Nel 2019, l'insieme delle circa 5.000 imprese manifatturiere esportatrici italiane medie, medio-grandi e grandi hanno esportato beni per circa 42,4 miliardi di euro (un valore superiore a tutte le attività economiche della Slovenia, 40,1 miliardi); altre 3.000 imprese con oltre 100 addetti hanno esportato ulteriori 72,8 miliardi (più del PIL dell'intera Romania, 68,7 miliardi); altre 900 imprese con più di 250 addetti hanno esportato 56 miliardi, cioè quasi come l'intero Portogallo (59,9 miliardi); e, infine, circa 500 imprese con più di 500 addetti hanno esportato ulteriori 110,7 miliardi, cioè più dell'intera Danimarca (99,2 miliardi). L'Italia vanta, inoltre, circa 25.000 piccole imprese manifatturiere esportatrici (cioè con almeno 10 addetti) il cui export pesa per circa 50 miliardi di euro (dati 2019), oltre alle 13 grandissime imprese manifatturiere il cui export pesa per altri 23,6 miliardi (ICE, 2023).

4 Ciò alimenta lo sforzo, da parte delle istituzioni internazionali, di proporre una lettura multidimensionale del fenomeno, proponendo un'ampia gamma di indicatori di competitività. Tali indicatori elementari richiedono, tuttavia, per essere analizzati, uno sforzo di sintesi; in pratica la costruzione di "indicatori sintetici", frutto di un qualche processo di aggregazione, i quali necessariamente determinano una perdita d'informazione significativa rispetto agli indicatori che li compongono. Ulteriore complicazione riguarda le c.d. "catene causali". Se l'obiettivo è la crescita economica attraverso, ad esempio, la produttività del lavoro, è necessario favorire investimenti capaci di incorporare progresso tecnologico. Tali investimenti presuppongono l'esistenza di centri di ricerca qualificati, i quali, a loro volta, presuppongono l'esistenza di un buon sistema scolastico. In base a tale catena causale, quale sarebbe l'indicatore chiave da monitorare? La produttività, la ricerca o il sistema scolastico? O tutti e tre? E' evidente che l'analisi della competitività non richiede soltanto informazioni statistiche sulla dinamica di una pluralità di fattori ma anche modelli complessi di interazione fra di essi (Ranci & Forti, 2008).

A partire dagli anni Settanta del secolo scorso, ma soprattutto negli ultimi vent'anni, la produttività globale è andata tuttavia riducendosi, specialmente nelle economie più industrializzate (ECB, 2021). All'interno di questo *trend* globale, il nostro paese ha registrato una *performance* particolarmente negativa registrando la produttività più bassa fra tutti i paesi europei (0,32% nel periodo 2000-2022 rispetto a 1.21% di crescita annuale media dell'area UEM)(Greco, 2023). Forse meno noto è che, mentre la produttività industriale italiana è in linea o anche più alta rispetto ai principali *competitor* europei, la crescita della produttività nei servizi è stata in Italia negli ultimi 20 anni pressoché nulla (Bugamelli et al., 2018). Altro dato interessante, la produttività è cresciuta di più nei settori più esposti alla concorrenza internazionale, compreso il commercio al dettaglio.

Le dinamiche relative alla crescita della popolazione e dell'occupazione non sono, da sole, in grado di spiegare la debole performance della produttività italiana rispetto alle altre economie europee. Sebbene le ore di lavoro per lavoratore siano comunque diminuite in Italia più che altrove, la principale responsabile della perdita di competitività dell'Italia risulta essere la bassa produttività del lavoro: 0.16% di incremento annuale medio in Italia nel periodo 2000-2019 rispetto all'1% della Germania ed allo 0.86% in media dell'area euro. In pratica, negli ultimi venti anni, la produttività del lavoro è cresciuta in Italia, in media, solo del 3% rispetto al 19% di incremento in Germania e del 16% di incremento medio dell'area UEM<sup>5</sup>. Tale debolezza si riconnette, come è noto, a tutta una serie di fattori strutturali, direttamente ed indirettamente legati allo scarso livello di competitività del sistema produttivo nazionale. Si cita, ad esempio, la ridotta attrattività nei confronti degli investimenti esteri, soprattutto di quelli più direttamente collegati all'innovazione tecnologica ed alla digitalizzazione; la presenza di vaste aree di informalità e precariato che si traducono in fragilità socio-economica di un'ampia fetta di lavoratori caratterizzati da bassi livelli di protezione sociale e vulnerabilità allo sfruttamento; il ridotto accesso al credito da parte delle imprese sia in ragione delle loro caratteristiche dimensionali sia in relazione alla presenza di intermediari finanziari non adeguati a favorire investimenti di scala più ampia e con orizzonti temporali più lunghi. In pratica, tutte criticità "storiche" del nostro sistema economico basato su un'organizzazione familiare ed artigianale delle attività, fragilità finanziaria, scarsa managerializzazione e limitata apertura internazionale (Cerved, 2022). Tali criticità storiche diventano particolarmente penalizzanti per la competitività del nostro paese in un contesto globale caratterizzato da produzioni multinazionali, digitalizzazione e filiere lunghe.

In quest'ottica, è utile quindi approfondire il posizionamento commerciale del nostro paese all'interno delle catene globali (e regionali) del valore. A tal fine, utilizziamo il tradizionale indice "simmetrico" di vantaggio comparato rivelato (*Revealed symmetric comparative advantage* – RscA)<sup>6</sup> applicato però ai flussi di esportazione in valore aggiunto.<sup>7</sup> Tale analisi conferma sostanzialmente il modello di specializzazione italiano fondato sulle produzioni tradizionali, caratterizzate da un minor grado di dinamicità e non compresi fra i settori chiave per la sostenibilità della crescita del prossimo futuro (Dell'Agostino & Nenci, 2016). L'indicatore RscA in valore aggiunto presenta, infatti, valori positivi in tutti i settori di tradizionale specializzazione commerciale dell'Italia: articoli in pelle e

5 Durante la crisi finanziaria, la produttività del lavoro è leggermente cresciuta in Italia, a causa tuttavia della drastica riduzione delle ore lavorate.

6 Tale indicatore mette in relazione la quota settoriale delle esportazioni di un paese con la quota del settore a livello globale, confidando che un rapporto positivo sia rivelatore di un vantaggio comparato empiricamente accertato del paese in questione nel settore considerato mentre, al contrario, un rapporto negativo sia indice di "despecializzazione" (Balassa, 1965).

7 Poiché i flussi esportativi lordi, al crescere della frammentazione internazionale della produzione, non corrispondono necessariamente alla creazione di valore aggiunto domestico, tale indicatore permette di valutare la specializzazione commerciale di un paese/settore calcolando il solo apporto domestico, ossia il valore aggiunto domestico contenuto nella produzione nazionale di beni finali e intermedi oggetto di esportazione, indipendentemente da dove tali beni saranno poi effettivamente consumati ed al netto sia dalle duplicazioni contabili, sia del valore aggiunto estero dei beni intermedi importati contenuti nelle esportazioni medesime.

calzature; macchinari ed attrezzature inclusi elettrodomestici; mobili; metalli di base e prodotti in metallo; prodotti tessili e articoli di abbigliamento; altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi inclusi materiali da costruzione e ceramica.

Non solo, anche in questi settori di relativo vantaggio comparato, l'Italia registra, a partire dagli anni Novanta, un progressivo indebolimento della sua capacità di produrre ed esportare valore aggiunto. Tale evidenza segnala come anche le produzioni dei settori manifatturieri tradizionali, tipici della specializzazione nazionale, impieghino ormai una quota rilevante di beni intermedi di origine estera, principalmente dei paesi c.d. "emergenti". Sebbene tale fattispecie possa essere interpretata in chiave positiva quale tendenza del sistema produttivo nazionale a integrarsi maggiormente nell'ambito di filiere internazionali più lunghe e complesse, o associabile a dinamiche di *upgrading* capaci di spostare la specializzazione nazionale verso le fasi più a valle caratterizzate da più alto valore aggiunto (Mancini et al., 2024), la consapevolezza della scarsa produttività della manodopera locale abbinata alla tradizionale carenza di capacità manageriale, di controllo/governo di tali filiere, evidenzia piuttosto una preoccupante e progressiva despecializzazione del nostro paese anche all'interno dei settori di tradizionale specializzazione nazionale. Basti rilevare che, all'interno della stessa UE, convivono paesi che, al contrario, stanno aumentando la loro quota di valore aggiunto nei settori di vantaggio comparato dell'Italia come, ad esempio, la Slovenia e la Slovacchia (Dell'Agostino & Nenci, 2016). Naturalmente, questo dato va letto alla luce degli auspicati processi di delocalizzazione e riorganizzazione delle imprese italiane e tedesche all'interno del mercato unico, ma pur all'interno di tale contesto, stimola una riflessione profonda circa la capacità competitiva della nostra economia, a livello aggregato.

Per quanto riguarda il terzo aspetto, come è noto, l'obiettivo dichiarato della strategia europea contenuta nel c.d. "Green Deal" è quello di rendere l'UE il primo continente al mondo ad impatto climatico zero entro il 2050. Tramite la realizzazione di una duplice transizione, verde e digitale, si immagina di far nascere nuovi modelli d'impresa, nuove opportunità d'innovazione e d'investimento e nuovi posti di lavoro. Si tratta sostanzialmente di sfruttare la correlazione esistente fra efficienza energetica e produttività (Montalbano et al., 2022) in linea con la cosiddetta "Porter Hypothesis" (Porter & Van der Linde, 1995), secondo la quale l'adozione di normative ambientali più stringenti promuove l'adozione di tecniche innovative capaci di migliorare le performance economiche delle imprese, controbilanciandone i relativi costi.

Tale strategia ha riflessi diretti sulla competitività commerciale dell'industria europea. L'affermarsi di politiche ambientali ed industriali più rigorose all'interno della UE determina, da un lato, una minore competitività di prezzo delle imprese europee sui mercati esteri, dall'altro fenomeni diffusi di *carbon leakage* ossia di "delocalizzazione dei processi produttivi a più alta emissione di carbonio" nei paesi terzi da parte delle imprese europee, soprattutto nei paesi più poveri che diventerebbero dei veri e propri "paradisi dell'inquinamento" (c.d. *pollution haven hypothesis*). Per contrastare tali fenomeni il Regolamento UE 2023/956 ha adottato il *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM), in pratica una sorta di "dazio ambientale" che prevede l'applicazione di un prezzo per le emissioni incorporate nei prodotti importati nel mercato UE paragonabile a quello sostenuto dai produttori europei nell'ambito del vigente sistema di scambio delle quote di emissione EU ETS. Tale meccanismo è stato introdotto gradualmente, limitandone inizialmente l'applicazione a 6 settori i cui processi produttivi sono ritenuti ad alta intensità di carbonio: cemento, prodotti siderurgici, alluminio, fertilizzanti, energia elettrica e idrogeno (ad eccezione delle merci utilizzate per attività militari), e prevedendo una fase "transitoria" (fino al 31 dicembre 2025) nella quale gli importatori avranno solo obblighi di comunicazione sulle emissioni GHG incorporate nelle merci importate, senza nessun adeguamento finanziario. A partire dal 1 gennaio 2026, gli importatori saranno invece obbligati ad acquistare certificati CBAM corrispondenti alle emissioni importate, dirette ed indirette, (al netto delle emissioni già pagate nelle fasi precedenti di produzione) al prezzo medio d'asta

delle quote di emissione scambiate sul mercato interno (EU ETS).

Tale strumento di politica commerciale pone, tuttavia, una serie di questioni. In primo luogo, il CBAM si traduce nell'introduzione nel mercato europeo di una nuova barriera all'ingresso. Tale barriera, ancorché giustificata dalla buona causa di una UE più verde, contrasta con i principi cardine della liberalizzazione multilaterale in sede OMC: "non discriminazione" e "trattamento nazionale". L'effettiva compatibilità dei due sistemi dipenderà dall'effettiva implementazione del CBAM. Laddove fosse meno stringente la competitività delle imprese europee sarebbe, tuttavia, minacciata all'interno stesso del mercato europeo da parte di imprese che producono in paesi terzi caratterizzati da vincoli ambientali più laschi. In secondo luogo, l'adozione del CBAM, incrementando i costi di produzione di tutte le catene produttive che passano per il mercato interno europeo, attraverso il processo di "cumulazione" dei costi d'emissione (ben descritto da Bellora & Fontaigné, 2020), danneggerebbe la stessa capacità esportativa dell'UE che, come già visto, è sempre più dipendente da *input* esteri provenienti da paesi terzi ad alta emissione. Si tratta in questo caso di problematiche comuni a tutte le economie che compongono l'Unione. In quest'ambito, l'Italia subirebbe le dirette conseguenze di una politica commerciale a competenza esclusiva comunitaria per l'approvvigionamento delle materie prime e semilavorati strategici per la propria industria manifatturiera.

### 3.3 Le principali sfide future: elementi di vulnerabilità dell'Europa comunitaria rispetto all'attuale organizzazione internazionale della produzione e del commercio.

I vantaggi dell'apertura dell'economia europea alla competizione internazionale sono mitigati dalla presenza di vulnerabilità legate alle c.d. "sfide globali" come, ad esempio: la concorrenza sul mercato interno da parte dei paesi emergenti, prima fra tutte la Cina; l'incremento dei flussi migratori in entrata; l'automazione dei processi produttivi potenzialmente in grado di generare crescita economica senza occupazione. L'evidenza empirica non supporta, tuttavia, nessuna delle preoccupazioni sopra esposte.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la Cina è indubbiamente la principale responsabile della dipendenza europea dagli input esterni. Le importazioni cinesi nell'UE sono, infatti, cresciute costantemente negli anni (circa il 22% in più in volume rispetto ai livelli pre-pandemia, Eurostat 2023). Tuttavia, a fronte di una penetrazione generalizzata delle importazioni cinesi in Europa, i paesi UE hanno mantenuto performance di produttività eterogenee, con Germania e paesi dell'Europa Centro-Orientale che hanno sperimentato congiuntamente le migliori performance ed i maggiori flussi importativi dalla Cina (Ottaviano, 2022).

Relativamente ai flussi migratori, nonostante il dibattito mediatico relativo ai pericoli della c.d. "immigrazione irregolare", le statistiche Eurostat rivelano che i flussi migratori c.d. "illegali" rimangono una minima percentuale dei flussi complessivi di immigrazione verso l'UE.<sup>8</sup> Infine, come chiaramente espresso dal recente Rapporto FAO sullo stato del cibo e dell'agricoltura mondiale, i recenti processi di meccanizzazione e robotizzazione sembrano aver determinato incrementi significativi di produttività, persino nel settore agricolo, nonché la creazione di nuovi posti di lavoro. Si prevede, inoltre, che la nuova rivoluzione digitale abbia le potenzialità per determinare ulteriori incrementi di produttività, nonché di migliorare la sostenibilità e la "resilienza" dei sistemi agricoli rispetto alla passata "rivoluzione verde" (FAO, 2022).

Sebbene la pandemia, come già ricordato, non abbia avuto effetti strutturali sulle catene globa-

<sup>8</sup> A fronte di circa 300,000 arrivi irregolari, nel 2022 l'UE ha garantito circa 3,5 permessi di soggiorno regolari, compresi circa 800,000 permessi ai cittadini ucraini beneficiari di programmi straordinari di protezione (dati Eurostat).

li,<sup>9</sup> possibili mutamenti allo scenario globale sono attualmente oggetto di dibattito. Ad esempio, il re-shoring e near-shoring o regionalizzazione (Unctad, 2020). Tali fenomeni vanno letti, tuttavia, alla luce dell'esigenza di una razionalizzazione dei processi globali che richiede un'integrazione regionale più uniforme e caratterizzata da minori costi di coordinamento. Anche il reshoring rientrerebbe nelle strategie locali di attrazione di maggiori investimenti produttivi (nazionali ed esteri). L'affermarsi di tali fattispecie contribuirebbe all'affermarsi di una tendenza favorevole alla crescita del commercio intra-UE, al completamento del mercato unico europeo ed al rafforzamento dell'integrazione produttiva fra le varie componenti territoriali che lo compongono.

Le recenti turbolenze geo-politiche internazionali hanno spinto i paesi membri dell'UE ad avviare una riflessione circa le possibili strategie di diversificazione delle importazioni dai paesi emergenti. Specificamente, tali strategie sono improntate ad una minore dipendenza dalle fonti energetiche russe non rinnovabili e dagli input produttivi cinesi, ivi comprese materie prime e tecnologie quali chip, semiconduttori e materiale fotovoltaico (Giovannetti et al., 2023). Per quanto riguarda il primo punto, nonostante che la Russia pesi relativamente poco in termini assoluti per il commercio estero dell'UE (meno del 6% del commercio totale UE, includendo importazioni ed esportazioni), nel 2020 l'UE importava dalla Russia circa il 45% dei combustibili minerali in termini di valore, per tre quarti costituiti da petrolio. A seguito della guerra in Ucraina, al febbraio 2023 le importazioni UE di gas naturale dalla Russia erano, tuttavia, del 90% inferiori rispetto alla loro media storica. Il gas proveniente dalla Russia è stato sostituito con il gasdotto proveniente da Norvegia, Algeria e Azerbaijan e con le importazioni di gas naturale liquefatto (GNL), trasportato principalmente via mare (Ioannou et al., 2023). La rapidità di tale strategia di diversificazione delle fonti energetiche suggerisce che il deterioramento delle relazioni con la Russia non rappresenta un problema per la competitività dell'industria europea.

Diversa la situazione con la Cina. Come già sottolineato, a seguito della guerra commerciale con gli USA, avviata dall'Amministrazione Trump e sostanzialmente confermata dall'Amministrazione Biden, la Cina ha avviato una politica commerciale favorevole alle imprese europee culminata con la firma il 30 dicembre 2020 del Comprehensive Agreement on Investment (CAI). Al 2023, l'UE ha importato dalla Cina circa il 20,8% delle sue importazioni totali di beni (per un valore pari a 626 miliardi di euro) ai quali si aggiungono 38,6 miliardi di servizi per uno squilibrio commerciale bilaterale (fra beni e servizi) a favore della Cina pari a circa 376 miliardi di euro (Eurostat, 2023). Tali flussi comprendono, tramite il meccanismo delle filiere produttive globali, componenti significative di valore aggiunto proveniente da altri fornitori globali, incluse le stesse imprese europee, ma anche il 98% delle c.d. "terre rare" (il 100% delle terre classificate come "severamente rare").<sup>10</sup> Tali materie prime sono utilizzate dall'industria europea proprio per la produzione di beni green (che vanno dai più comuni strumenti elettronici, ai veicoli elettrici, alle batterie, alle turbine eoliche), oltre che alcune tecnologie militari di base come laser, radar, ecc. (Guarascio et al., 2023). Considerando che la domanda di beni "green" che utilizzano tali input produttivi si prevede aumenterà di ben dieci volte entro il 2050 (Amighini et al., 2023), è facile prevedere un parallelo incremento delle importazioni dalla Cina di materie prime. Secondo l'Agenzia Internazionale dell'Energia (IEA), la transizione per raggiungere l'obiettivo di zero emissioni nette a livello globale entro il 2050 richiederà all'UE fino a 60 volte più litio e 15 volte più cobalto nel 2050 rispetto ai livelli attuali. Inoltre, gli impegni recenti degli Stati membri per un aumento della spesa in ambito difensivo implicano la necessità

9 A differenza di quanto da più parti sostenuto, le catene globali si sono dimostrate altamente resilienti agli shock esterni, favorendo la capacità di risposta delle economie più integrate (Bamber et al., 2020; Espitia et al., 2022).

10 Con il termine "terre rare" (Rare Earth Elements, REE) si intende un insieme di 17 elementi chimici nella tavola periodica, precisamente i 15 lantanidi più lo scandio e l'ittrio, che condividono caratteristiche fisico-chimiche particolari che li rendono appetibili, prima tra tutte la capacità di esercitare un magnetismo resistente alle alte temperature.

di un maggior utilizzo di minerali critici. Non solo, proprio nella produzione dei veicoli elettrici, la Cina è l'unico paese ad aver sviluppato internamente tutta la filiera produttiva: dalla fornitura dei materiali grezzi, alla produzione di batterie e degli altri input produttivi, all'assemblaggio finale, fino alle fasi di riciclo (Wang, 2024). La previsione di crescita delle auto elettriche di produzione cinese in Europa – che potrebbero raggiungere 1,5 milioni di veicoli entro il 2030, equivalenti al 13,5% dell'attuale produzione dell'UE – avverrebbe sostanzialmente senza effetti positivi “a catena” per le imprese europee. Va, inoltre, considerato che la Cina si trova ormai alla frontiera globale dello sviluppo tecnologico, non solo per quanto concerne la transizione verde ma anche la digitalizzazione, recuperando due decenni di gap rispetto agli USA (Gomes et al., 2022).

In questo contesto, l'obiettivo dichiarato della Commissione europea di intraprendere un percorso di maggiore indipendenza dalla Cina (che possiede circa il 37% delle riserve mondiali di terre rare) è compito arduo, considerando che la produzione di terre rare è più concentrata di quella dei combustibili fossili: oltre alla Cina i grandi fornitori globali sono solo tre, la Russia (15%), il Brasile ed il Vietnam (entrambi al 18%), ma soprattutto considerando che la Cina garantisce i più bassi costi di estrazione ed ha acquisito nuovi diritti di estrazione in Africa. L'Africa è, infatti, il principale partner potenziale della strategia europea ospitando ulteriori giacimenti di terre rare, soprattutto nelle nazioni dell'Est e del Sud come il Sud Africa, Madagascar, Malawi, Kenya, Namibia (con la quale l'UE ha siglato una partnership strategica), Mozambico, Tanzania, Zambia e Burundi. Tali giacimenti non sono però ancora sfruttabili e richiedono ingenti investimenti per le tecnologie di estrazione e raffinazione oltre che un significativo ridimensionamento degli standard ambientali e sociali richiesti alle imprese europee. Senza contare le critiche di “estrattivismo” tipiche dell'era coloniale. In ogni caso, l'Alleanza Europea per le materie prime (ERMA) ha stimato in 1,7 miliardi di euro l'investimento necessario a produrre in via alternativa almeno il 20% del fabbisogno di terre rare necessario a soddisfare la strategia europea entro il 2050.

### 3.4 Riflessioni conclusive e raccomandazioni per la politica economica

Alla luce di quanto riportato nei paragrafi precedenti emergono alcune considerazioni utili per la politica economica europea e dell'Italia in particolare:

- lo stimolo all'incremento della produttività del lavoro deve rappresentare il principale obiettivo delle politiche industriali e del lavoro, in particolare in Italia. Tale stimolo è associato alla capacità di incentivare gli investimenti produttivi ed infrastrutturali, migliorare la qualità dei processi manageriali, beneficiare di spillover tecnologici tramite l'internazionalizzazione *dual way* delle imprese nell'ambito delle catene globali del valore. Il rafforzamento del mercato interno europeo rappresenta il principale strumento per ottenere tali risultati in tempi ragionevoli;
- l'incremento della produttività va accompagnato alla revisione delle politiche sociali e del welfare europeo. La lotta alla precarizzazione ed alla vulnerabilità socio-economica dei lavoratori fragili influisce direttamente sulla produttività del lavoro. Ciò richiede l'attivazione di processi virtuosi di “solidarietà europea” sulla spinta di quanto già promosso nell'ambito del “Next generation EU”;
- le sfide globali della diversificazione, *nearshoring* e regionalizzazione stimolano il rafforzamento delle catene produttive e commerciali nell'ambito del mercato interno europeo. Ciò richiede, nel medio termine, la riaffermazione di una politica industriale europea capace di accompagnare la transizione verde e digitale dei diversi sistemi produttivi che compongono l'Unione, il riorientamento “regionale” delle filiere nazionali, la riduzione progressiva delle dipendenze strategiche e, più in generale, la riduzione delle vulnerabilità esistenti nel model-



lo produttivo dell'Europa comunitaria;

- nel contesto della competizione tecnologica internazionale, il *Green Deal* europeo rappresenta un indubbio vantaggio comparato, sia nei confronti dei paesi terzi tecnologicamente più avanzati (USA e Cina sono attualmente, in molti casi, provider esclusivi di tecnologie digitali chiave come, ad esempio, AI, cloud, ecc.), sia nei confronti dei paesi emergenti ed in via di sviluppo. Tale strategia favorisce sentieri di crescita sostenibile di medio termine, anche a beneficio delle piccole e medie imprese. Rimane, tuttavia, il nodo della dipendenza dalle importazioni cinesi degli input produttivi e la promozione di politiche commerciali capaci di accompagnare la “transizione verde” senza penalizzare le filiere regionali e la loro competitività internazionale. Il rilancio di una partnership strategica con l’Africa rappresenterebbe, in quest’ottica, il corollario “naturale” del Green Deal.

### Riferimenti bibliografici

1. ECB (2021). Strategy review’s work stream on productivity, innovation and technological progress. Key factors behind productivity trends in EU countries, European Central Bank, Occasional Papers Series, 268.
2. Amighini A, Maurer A, Garnizova E, Hagemeyer J, Stoll P, Dietrich M, Roy R, Skowronek A, Tentori D (2023) Global value chains: potential synergies between external trade policy and internal economic initiatives to address the strategic dependencies of the EU. European Parliament study
3. Antràs, P. (2021). *De-globalisation? Global value chains in the post-COVID-19 age* (No. w28115). National Bureau of Economic Research.
4. Antràs, P., and D. Chor. 2022. “Global value chains”. In *Handbook of International Economics*. Edited by G., Gopinath, E., Helpman, and K., Rogoff. Volume 5, 297-376, North-Holland, ISSN 1573-4404;
5. Balassa B. (1965), Trade Liberalization and ‘Revealed’ Comparative Advantage, The Manchester School, vol. 33, n. 2, pp. 99–123.
6. Baldwin R (2022) Globotics and macroeconomics: Globalisation and automation of the service sector (No. w30317). National Bureau of Economic Research.
7. Baldwin, R. (2011), ‘Trade and industrialization after globalization’s 2nd unbundling: how building and joining a supply chain are different and why it matters,’ in R. C. Feenstra and A. M. Taylors (eds), *Globalization Patterns of integration in global value chains in an Age of Crisis: Multilateral Economic Cooperation in the Twenty-First Century*. University of Chicago Press: Chicago.
8. Bamber, P., Fernandez-Stark, K., & Taglioni, D. (2020). Why global value chains remain essential for COVID-19 supplies. *VoxEU.org*, 20.
9. Bellora Cecilia and Fontaigné Lionel (2020), “Shooting Oneself in the Foot? Trade War and Global Value Chains”, in CEPII Working Papers, No. 2019-18 <http://www.cepii.fr/CEPII/en/publications/wp/abstract.asp?NoDoc=12417>
10. Bontadini, F., Evangelista, R., Meliciani, V., & Savona, M. (2022). Patterns of integration in global value chains and the changing structure of employment in Europe. *Industrial and Corporate Change*, 31(3), 811-837.
11. Bugamelli M., F. Lotti, M. Amici, E. Ciapanna, F. Colonna, F. D’Amuri, S. Giacomelli, A. Lina-rello, F. Manaresi, G. Palumbo, F. Scoccianti and E. Sette (2018), *Productivity growth in Italy: a tale of a slow-motion change*, Banca d’Italia, Questioni di economia e finanza, 422.
12. Commissione europea. (2021, luglio 14). *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consi-*

- glio che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere.* Tratto da EUR-lex: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a95a4441-e558-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0008.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a95a4441-e558-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF)
13. Espitia A, Mattoo A, Rocha N, Ruta M, Winkler D (2022) Pandemic trade: COVID-19, remote work and global value chains. *World Econ* 45(2):561–589. <https://doi.org/10.1111/TWEC.13117>.
  14. FAO (2022). *The State of Food and Agriculture 2022. Leveraging Automation in Agriculture for Transforming Agrifood Systems*. Rome, FAO. <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb9479en>
  15. Fujita, M., P. Krugman and A. Venables (1999), *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*. MIT Press: Cambridge, Massachusetts.
  16. Giovannetti, G., Marvasi, E., & Ricchiuti, G. (2023). The Future of Global Value Chains and International Trade: An EU Perspective. *Italian Economic Journal*, 9(3), 851-867.
  17. Giunta, A., Montalbano, P., & Nenci, S. (2022). Consistency of micro-and macro-level data on global value chains: Evidence from selected European countries. *International Economics*, 171, 130-142.
  18. Gomes, A. D. P., Pauls, R., and ten Brink, T. (2022). Industrial policy and the creation of the electric vehicles market in China: demand structure, sectoral complementarities and policy coordination. *Cambridge Journal of Economics*, 1–22.
  19. Greco, R. (2023). *A structural analysis of productivity in Italy: a cross-industry, cross-country perspective* (No. 825). Bank of Italy, Economic Research and International Relations Area.
  20. Guarascio, D., Reljic, J., Cucignatto, G., Celi, G., & Simonazzi, A. (2023). *Between a rock and a hard place. Long-term drivers of EU structural vulnerability* (No. 237). University of Rome La Sapienza, Department of Economics and Law.
  21. ICE (2023). *L'ITALIA NELL'ECONOMIA INTERNAZIONALE RAPPORTO ICE 2022-2023*.
  22. Ioannou, D., Lebastard, L., Schmith, A., & Vansteenkiste, I. (2023). A year of international trade diversion shaped by war, sanctions, and boycotts. *April*. <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2023/html/ecb.blog>.
  23. Mancini, M., Montalbano, P., Nenci, S., Vurchio, D. (2024). Positioning in Global Value Chains: World Map and Indicators. A new dataset available for GVC analyses. *World Bank Economic Review (forthcoming)*. Link to open data and working paper: <https://www.tradeconomics.com/position/>
  24. Montalbano, P., & Saliola, F. (2004). L'allargamento della Ue ad Est: Un Rischio per il Made In Italy?. In *Rapporto Annuale dell'Istituto del Commercio Estero* (pp. 210-225). ISTAT.
  25. Montalbano, P., Nenci, S., Vurchio, D. (2022). Energy Efficiency and Productivity: A Worldwide Firm-level Analysis. *The Energy Journal* (by the IAEE). Vol. 43, No. 5. DOI: 10.5547/01956574.43.5.pmon .
  26. Montalbano, P., Silvia, N., & Anna, G. (2019). L'Italia e le imprese italiane nelle Catene Globali del Valore: un'analisi micro-macro. In *L'ITALIA NELL'ECONOMIA INTERNAZIONALE-RAPPORTO ICE 2018-2019* (pp. 166-172). ICE.
  27. Ottaviano, G. (2022). *La riglobalizzazione: Dall'interdipendenza tra Paesi a nuove coalizioni economiche*. EGEA spa;
  28. Porter ME, and C. Van der Linde (1995). "Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship." *Journal of Economic Perspectives* 9(4): 97–118. <https://doi.org/10.1257/jep.9.4.97>.
  29. Ranci, P., & Forti, A. (2008). Gli indicatori di competitività dell'economia italiana nel quadro del processo di Lisbona. *Gli indicatori di competitività dell'economia italiana nel quadro del processo di*

*Lisbona*, 1-135.

30. Teulings, C., & Baldwin, R. (2014). *Secular stagnation: Facts, causes and cures*. London CEPR Press;
31. Unctad (2020). World Investment Report 2020. International Production Beyond the Pandemic (Geneva: United Nations Conference on Trade and Development), [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2020\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2020_en.pdf).
32. Von der Leyen, U. (2021, luglio 14). *Statement by President von der Leyen on delivering the European Green Deal*. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_21\\_3701](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_3701)
33. Wang Xieshu (2024). The indispensable role of industrial policy: the case of the Chinese EV industry. Osservatorio sulle Economie Emergenti, Università di Torino: <https://www.osservatorio-economie-emergenti-torino.it/emerging-economies/26-january-2024/443-the-indispensable-role-of-industrial-policy-the-case-of-the-chinese-ev-industry.html>

## 4. TRANSIZIONE ENERGETICA

*Livio de Santoli*

### 4.1 Degrado ed energia

Gran parte della normativa del *Green Deal Europeo*, del *FitFor55* e del *RepowerEU* riguarda il processo di decarbonizzazione con la definizione di obiettivi e tempistiche molto stringenti. Ci si riferisce ad un cambio di paradigma, sulla base della considerazione che non sono solo le fonti fossili la causa del cambiamento climatico, ma l'intero quadro ideologico che ha caratterizzato l'era del cosiddetto progresso. Un progresso basato su un paio di concetti: quello della efficienza vista come consumo delle risorse in quantità sempre maggiori e in tempi sempre più ridotti e di una produttività considerata come unico obiettivo di natura economica, misura delle risorse utilizzate. La documentazione prodotta dall'Europa in questi anni a partire dal dicembre 2019 si riferiscono al superamento dei profitti solo economici, con una valutazione delle esternalità ambientali e sociali finora trascurate.

Il concetto di produttività non esiste in natura perché essa è ridondante, diversificata e rigenerativa; tale concetto, definito dalle attività predatorie dell'uomo nei confronti della natura, ha avuto la conseguenza di produrre una forma di alienazione della società per l'alterato rapporto tra uomo e natura. Una alienazione che ha avuto, tra l'altro, la conseguenza di ampliare le disuguaglianze: non è possibile applicare alla transizione energetica le regole autocratiche, inique, inefficaci e pericolose di un modello che ha consegnato al 10% della popolazione mondiale il 75% della ricchezza globale (mentre al 50% più povero resta solo il 2%) che è responsabile di circa il 50% delle emissioni globali, contro l'8% del 50% più povero. Ora non è più accettabile che la metà della popolazione mondiale più povera, che non ha contribuito al cambiamento climatico, sarà quella più penalizzata.

Il degrado ambientale e il degrado sociale sono due facce della stessa medaglia e ciò spinge alla riflessione, ovvia, che non sia più possibile utilizzare gli strumenti di un modello che ha causato lo stato di crisi attuale, una crisi definita sistemica, economica, sociale, ambientale.

L'energia indica come sarà possibile cambiare il quadro esistente.

La soluzione riguarda innanzitutto un modello fondato su fonti rinnovabili di energia ed efficienza energetica; le tecnologie e gli strumenti per questo cambiamento esistono già, occorre però cambiare il quadro generale, i metodi e gli strumenti di un mercato dell'energia che continua a basarsi su regole ormai superate da rivedere profondamente.

### 4.2 Difficoltà di un indirizzo europeo

La normativa molto vincolante ed ambiziosa insieme ad una fiscalità in disequilibrio presente nel Green Deal europeo, introdotte allo scopo di favorire la transizione verde, se mal applicate potrebbero avere la conseguenza di rendere le imprese e gli operatori europei sempre meno competitivi rispetto a quelle dei paesi meno aderenti agli standard necessari per il raggiungimento degli obiettivi ambientali. Ciò potrebbe accadere, però, se ci limitassimo a considerare le difficoltà dell'Europa nell'indirizzare e gestire la transizione ecologica in un modo più strutturato, in particolare per ciò che riguarda il ruolo degli Stati sempre più marginalizzato e di fatto impossibilitati nell'incentivare

qualunque politica ambientale. Sta emergendo infatti la convinzione, sempre più rilevante, di una transizione ecologica inglobata pienamente nel contesto culturale ed economico capitalista e difficilmente portata a sganciarsi da esso. Come se anche la transizione, in quanto rivoluzione tecnologica, debba continuare a contemplare profitti e vantaggi solo di natura economica.

Le stime indicano che se il processo di decarbonizzazione dovesse effettivamente essere completato entro il 2050, come auspica l'Europa, il PIL annuo potrebbe essere fino a 7 per cento più alto di quello corrispondente allo *status quo*. Il ridimensionamento o la eliminazione di alcuni settori, con tutto quello che ciò comporta in termini industriale e di occupazione, viene considerato prioritario, cosa che non è del tutto vera. Se non altro considerando il quadro complessivo in assenza di un intervento correttivo degli Stati.

L'Europa, che sta ottenendo i risultati più significativi in termini di riduzione delle emissioni di gas serra, è giunta ad un punto in cui occorre avere maggior coraggio: un atteggiamento protezionistico rispetto alla propria industria, un cambiamento radicale che è soprattutto culturale ed un sistema di incentivazioni in grado di colmare il gap iniziale prima di poter realizzare, oltre ai benefici ambientali, anche quelli economici e sociali. Per una corretta e giusta transizione occorre certamente investire in infrastrutture, ma anche in sviluppo tecnologico ed in ricerca anche di base, ipotizzando un forte ricorso da parte degli Stati alla innovazione ed al ruolo delle proprie imprese. Approssimativamente, è possibile quantificare in 2 punti percentuali di PIL aggiuntivi la necessità di investimenti pubblici per la transizione ecologica.

Il Net-Zero Industry Act del marzo 2023 è un'iniziativa che deriva dal piano industriale del Green Deal e che mira a potenziare la produzione di tecnologie pulite nell'UE. È un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo di fabbricazione di prodotti tecnologici a zero emissioni nette.

Questa decisione della Commissione Europea dovrebbe attirare investimenti e creare migliori condizioni per l'accesso ai mercati UE delle tecnologie pulite. L'obiettivo è di definire la capacità di produzione di tecnologie a zero emissioni nette strategiche complessive dell'Unione che si avvicini o raggiunga almeno il 40 % del fabbisogno annuo di diffusione entro il 2030. Ciò accelererà i progressi verso gli obiettivi dell'UE in materia di clima ed energia per il 2030, faciliterà la transizione verso la neutralità climatica entro il 2050, rafforzerà la competitività dell'industria dell'UE, creerà posti di lavoro di qualità e sosterrà gli sforzi dell'UE per diventare indipendente dal punto di vista energetico. Fondamentale è il contributo volto ad aumentare la competitività dell'industria tecnologica in Europa attraverso le nuove tecnologie che daranno un apporto significativo alla decarbonizzazione, come il solare fotovoltaico e il solare termico, gli elettrolizzatori e celle a combustibile, l'energia eolica onshore e offshore da fonti rinnovabili, il biometano, le batterie ed i sistemi di accumulo, le pompe di calore e l'energia geotermica, le reti.

Anche altre tecnologie a zero emissioni nette sono sostenute dalle misure del Net Zero Industrial Act, tra cui le tecnologie per i combustibili alternativi sostenibili, le tecnologie avanzate per produrre energia dai processi nucleari con il minimo spreco dal ciclo del combustibile, i piccoli reattori modulari e i relativi combustibili best-in-class. Con questa legge si mira a creare le condizioni per un settore delle tecnologie pulite dell'UE al passo con le tendenze globali, un settore che necessita di investimenti dell'ordine di 600 miliardi di euro all'anno, di triplicare il mercato globale delle tecnologie a zero emissioni nette e di raggiungere entro il 2050 un aumento di quasi 4 volte della diffusione delle energie rinnovabili, e di 15 volte della produzione globale di veicoli elettrici.

Per stimolare gli investimenti nelle tecnologie a zero emissioni nette, la legge propone progetti strategici per l'azzeramento delle emissioni nette soprattutto per rafforzare la resilienza e la competitività dell'industria dell'UE. Propone l'importanza della riduzione della burocrazia e l'accelerazione delle autorizzazioni, insieme a procedure di autorizzazione più semplici e veloci attuando criteri di sostenibilità e resilienza nelle procedure di appalto e nelle aste.

Per attrarre investimenti viene costituita la piattaforma Net-Zero Europe e la Banca europea dell'idrogeno. Questi strumenti dovranno essere in grado di fornire spazi di sperimentazione normativa per contribuire allo sviluppo e alla sperimentazione di tecnologie innovative a zero emissioni nette e creare condizioni di penetrazione per l'innovazione.

### 4.3 Valorizzazione delle competenze

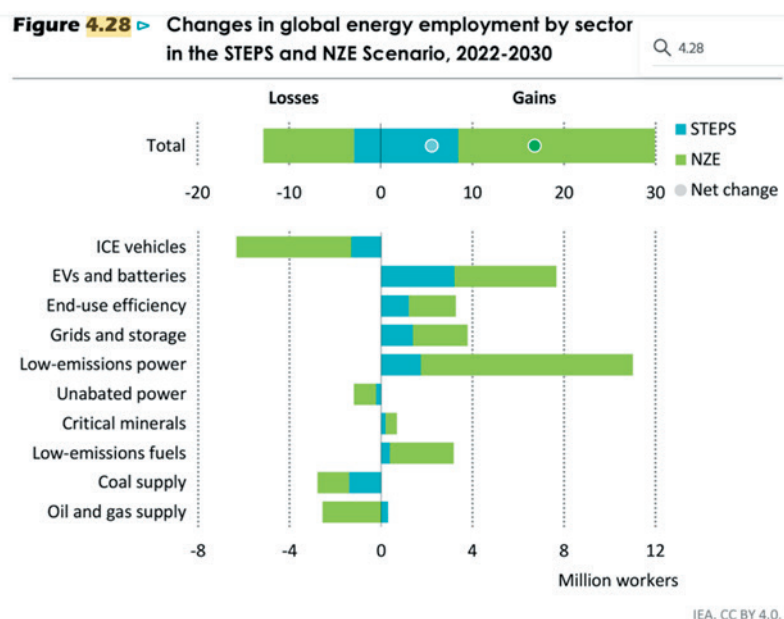
Un tema importante è quello di valorizzare le competenze, e per questo si fa riferimento alla creazione di Net-Zero Industry Academy, con il supporto e la supervisione della Net-Zero Europe Platform. Il compito di questa Academy è quello di fornire formazione ed istruzione sulle tecnologie a zero emissioni nette e di preparare la creazione di posti di lavoro di qualità.

È stato stimato l'impatto occupazionale associati ai nuovi impianti fotovoltaici ed eolici previsti per l'Italia con il raggiungimento degli obiettivi al 2030:

- 1,5 milioni di posti di lavoro temporanei per la costruzione e l'installazione;
- 52000 posti di lavoro permanenti per la gestione e la manutenzione degli impianti.

È possibile anche evidenziare i posti di lavoro persi nel processo di decarbonizzazione, nelle medesime condizioni suddette, ipotizzando le capacità degli impianti fossili dismessi.

La creazione di green jobs risulta maggiore dei posti di lavoro persi nel settore fossile, approssimativamente di un fattore 3.



L'idrogeno è una delle tecnologie chiave della legge europea sull'industria a zero emissioni nette. È indispensabile per decarbonizzare l'industria europea cosiddetta hard to abate e raggiungere gli obiettivi climatici dell'UE per il 2030 e la neutralità climatica per il 2050. Aumentando la sua produzione, ridurremo l'uso di combustibili fossili nelle industrie e nella mobilità pesante e soddisferemo le esigenze dei settori difficili da elettrificare. La Banca europea dell'idrogeno sosterrà la diffusione dell'idrogeno rinnovabile all'interno dell'UE e le importazioni dai partner internazionali. (Mira) L'obiettivo è quello di sbloccare gli investimenti privati nelle catene del valore dell'idrogeno collegando in modo efficiente l'offerta di energia rinnovabile alla domanda e affrontando le sfide iniziali in materia di investimenti.

La Banca creerà un mercato europeo emergente dell'idrogeno, offrirà nuove opportunità di crescita e la creazione di posti di lavoro di qualità e contribuirà al conseguimento degli obiettivi dell'UE in materia di idrogeno, in linea con REPowerEU e il percorso verso la neutralità climatica.

L'UE si è impegnata a conseguire la neutralità climatica entro il 2050, ma attualmente è un importatore netto di diverse tecnologie e componenti a zero emissioni nette che sono fondamentali per raggiungere questo obiettivo. La Commissione ha pertanto proposto questa legge sull'industria a zero emissioni nette nell'ambito del piano industriale del Green Deal per garantire che la transizione verde non sia messa a rischio da dipendenze strategiche. Fissando una capacità produttiva per il 2030 e semplificando il quadro normativo per le tecnologie a zero emissioni, la legge dovrebbe consentire all'UE di diventare un leader industriale in questo mercato. Imparando dalle lezioni della pandemia di Covid-19 e della crisi energetica, la legge garantirà che le catene di approvvigionamento non subiscano più interruzioni e che la transizione verso l'energia pulita sia sostenuta dalla capacità produttiva nazionale necessaria. Ma questa legge necessita di investimenti ingenti ed il quadro economico-finanziario esistente potrebbe non essere sufficiente ad attrarre questi capitali.

Da una parte ci sono i Paesi favorevoli a lasciare ampi margini di manovra ai governi nazionali, almeno su alcune tecnologie. Idrogeno, batterie elettriche, pannelli solari, semiconduttori dovrebbero essere inclusi in un elenco di progetti industriali strategici per i quali gli aiuti di Stato non solo siano plausibili ma dovrebbero anche essere significativi, sia tramite sovvenzioni che con il credito d'imposta.

Dall'altra parte c'è chi teme che lasciare troppa libertà ai singoli governi possa provocare una corsa ai sussidi in grado di compromettere il funzionamento del mercato interno. Una soluzione potrebbe essere quella di un nuovo Recovery Fund dedicato alla transizione energetica.

Tutto questo dovrebbe comunque essere di stimolo per gli Stati Membri nell'adottare piani industriali innovativi per le imprese e le startup, in modo da contrastare l'eventualità di una importazione da mercati extraeuropei.

Tra i sistemi di protezione del mercato europeo un importante ruolo assumerà il CBAM, Carbon Border Adjust Mechanism.

Con il Regolamento (UE) 2023/956 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023, è stata introdotta una nuova entrata fiscale destinata al bilancio dell'Unione europea basata sul così detto "meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere". Tale Regolamento rappresenta un elemento essenziale del Green Deal europeo, in cui si colloca l'insieme di proposte FitFor55 che mirano a ridurre, entro il 2030, le emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 e di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050.

Il nuovo tributo ambientale è finalizzato a garantire che gli sforzi di riduzione delle emissioni di gas serra in ambito UE non siano contrastati da un contestuale aumento delle emissioni al di fuori dei suoi confini per le merci prodotte nei Paesi extra UE che vengono importate nell'Unione europea. Il meccanismo CBAM comporta l'applicazione di un prezzo per le emissioni incorporate nei prodotti di alcune tipologie di industrie, paragonabile a quello sostenuto dai produttori dell'UE nell'ambito del vigente sistema di scambio delle quote di emissione (EU ETS).

Il Regolamento prevede due fasi d'implementazione:

La fase "transitoria", iniziata con la data di entrata in vigore del Regolamento (1° ottobre 2023) e che terminerà il 31 dicembre 2025, si basa sul fatto che il tributo non sarà applicato alle merci importate, ma saranno solo acquisite informazioni sulle quantità dei prodotti in entrata soggetti al CBAM, compresa la valutazione delle emissioni incorporate. In tale fase inizierà l'attività di autorizzazione dei soggetti obbligati da parte delle autorità competenti.

Nella fase "definitiva", dal 1° gennaio 2026 il meccanismo entrerà in funzione in maniera permanente.

Nel periodo iniziale il meccanismo si applicherà ad un numero ristretto di merci la cui produzione è caratterizzata da un'alta intensità di carbonio: cemento, prodotti siderurgici, alluminio, fertilizzanti, energia elettrica e idrogeno.

Durante la prima fase, gli operatori individuati nell'articolo 2 del Regolamento di Esecuzione, in particolare l'importatore, saranno tenuti a raccogliere i dati e a trasmetterli alla Commissione. Successivamente, cioè dal 1° gennaio 2026, tali soggetti dovranno, una volta autorizzati, dichiarare ogni anno la quantità di merci soggette a CBAM importate nell'anno civile precedente e i dati delle emissioni di anidride carbonica incorporate. Quindi, dovranno restituire un numero di certificati CBAM corrispondente a quanto dichiarato, il cui prezzo sarà calcolato in base al prezzo medio delle quote EU ETS espresso in €/tonnellata. Visto l'impatto di tali previsioni normative, si confida nella collaborazione attiva di tutti gli stakeholder coinvolti.

Una transizione ecologica senza investimenti adeguati rischia di far perdere all'Europa quel primato guadagnato con la leadership imposta dal Green Deal sul processo di decarbonizzazione, connessa con i risultati di una innovazione tecnologica tutta da implementare.

Dopo la deludente riforma del Patto di Stabilità e Crescita non si può sperare che gli investimenti necessari vengano dai governi nazionali, ma occorre mettere in discussione l'assetto istituzionale europeo con la costituzione di una capacità di bilancio centrale. Così sarà possibile provvedere a stabilizzare e finanziare i beni pubblici europei con maggior efficacia e con costi minori rispetto alle politiche nazionali.

Il tema della transizione ecologica deve pertanto poter delineare un'ipotesi di programmazione e gestione basata su due punti: la fine dell'austerità e un nuovo intervento pubblico. Il trentennio glorioso dell'economia italiana (ed europea occidentale) nel secondo dopoguerra, caratterizzato da crescita del PIL e dei salari, ha avuto tra gli esiti fondamentali lo Statuto dei lavoratori, la costituzione del Sistema Sanitario Nazionale, una forte scuola e università pubblica, un solido intervento statale con strumenti di eccellenza (ENI ed ENEL tra gli altri) capace di ridurre il divario Nord-Sud e di essere volano del sistema Paese. La Costituzione italiana del 1948 (il compromesso tra capitale e lavoro ivi iscritto) è stata la cornice istituzionale ed economica del trentennio glorioso. Dopo la fine di Bretton Woods e la crisi del 1973, in Italia (e nella Comunità Economica Europea) muta la cornice istituzionale ed economica con l'istituzione dello SME e la separazione Banca d'Italia-Tesoro. Al crollo dell'URSS (e la fine del fattore k che aveva imposto alle élites liberali europee politiche sostanzialmente socialdemocratiche) segue nel 1992 il Trattato di Maastricht.

Il lavoro subisce in un decennio molteplici sconfitte: il 1980 alla FIAT, il referendum sul taglio di 3 punti di contingenza della scala mobile nel 1985, l'abrogazione della scala mobile con l'accordo del 31 luglio 1992, il protocollo sulla concertazione del 23 luglio 1993. Parallelamente nel 1992 il Trattato di Maastricht fissa i parametri del 3% per il deficit e del 60% per il debito. Inizia così una fase di austerità fiscale, austerità monetaria e austerità industriale. Lo Stato cessa la sua funzione redistributiva e si fa garante del mercato: lo Stato privatizza, precarizza il mercato del lavoro e indebolisce i sindacati. Nel 1997 il Patto di Stabilità (pensato da Theo Waigel) renderà maggiormente cogenti e vincolanti i parametri di Maastricht. Dal 1999-2000, con l'entrata in vigore dell'Euro e la nuova funzione della BCE, il Governo italiano si muoverà all'interno di una cornice istituzionale ed economica teorizzata da Friedrich August von Hayek che inibisce l'intervento statale. Quando gli effetti della crisi dei mutui subprime del 2008 arrivano in Europa, la UE decide di trasformare una crisi dei debiti privati in crisi dei debiti pubblici. E la risposta istituzionale alla crisi dei PIIGS sarà nel 2011-2013 l'ulteriore irrigidimento del Patto di Stabilità delineato dal Six Pack, dal Two Pack e dal Fiscal Compact. L'austerità, da un lato, riduce l'intervento dello Stato, da un altro lato, crea lavoratori più docili e ricattabili: in Italia ciò avviene tramite il Jobs Act che smantella definitivamente l'articolo 18.

L'iniziale risposta dell'UE alla pandemia nel 2020, tramite la sospensione del Patto di Stabilità e le prime emissioni di debito comune europeo per finanziare il PNRR, ha consentito di ipotizzare



un ritorno all'intervento pubblico. In direzione contraria, l'aumento dei tassi di interesse della BCE nel 2022-2023, ha aggravato le conseguenze economiche della pandemia e dell'invasione russa dell'Ucraina e ha limitato il potere di intervento degli Stati Membri della UE. Nel 2024 il ritorno del Patto di Stabilità prefigura una nuova stagione di austerità imposta dalla cogenza dei vincoli europei di bilancio.

Come sia possibile armonizzare le attività del Green Deal e la partecipazione attiva degli Stati europei è il tema fondamentale da affrontare nei prossimi anni. La questione energetica, in cui entrano sovranità nazionale, indipendenza, negoziati di pace e diritto del lavoro, potrà essere di indirizzo per gli altri settori. Le specifiche misure inerenti un nuovo intervento dello Stato e la connessa programmazione sul tema della transizione dovranno essere oggetto di un approfondito esame e dovranno essere inserite all'interno di una proposta di riforma dei Trattati UE e dello Statuto della BCE con la priorità, non solo dell'odierno contenimento dell'inflazione entro il 2%, ma anche, se non soprattutto, della creazione di occupazione stabile.

### Riferimenti bibliografici

1. Realizzare il Green Deal Europeo, [https://commission.europa.eu/publications/delivering-european-green-deal\\_it](https://commission.europa.eu/publications/delivering-european-green-deal_it) , 2021
2. Legal documents delivering European Green Deal, [https://commission.europa.eu/publications/legal-documents-delivering-european-green-deal\\_en?prefLang=it](https://commission.europa.eu/publications/legal-documents-delivering-european-green-deal_en?prefLang=it) , 2023
3. COM(2023) 161 - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on establishing a framework of measures for strengthening Europe's net-zero technology products manufacturing ecosystem (Net Zero Industry Act)
4. Critical Raw Material Act,
5. [https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials/critical-raw-materials-act\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials/critical-raw-materials-act_en) , 2023
6. Proposte per la riforma del Mercato elettrico in EU, marzo 2023, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_23\\_1591](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_1591) , 2023
7. IEA International Energy Agency, WOE, 2023
8. CBAM, Carbon Border Adjustmen Mechanism, 2023
9. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2023.130.01.0052.01.ENG&amp%3Btoc=OJ%3AL%3A2023%3A130%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2023.130.01.0052.01.ENG&amp%3Btoc=OJ%3AL%3A2023%3A130%3ATOC)

## 5. REGOLE FISCALI

*Giuseppe Pisauro*

### 5.1 Competenza degli Stati

La conduzione della politica fiscale nella zona euro è demandata alle scelte dei singoli Stati, a fronte di un bilancio federale di dimensioni non significative. Non è mai stata affrontata la questione del coordinamento delle politiche fiscali nazionali e, di conseguenza, quella del coordinamento tra politica fiscale dell'area e politica monetaria (condotta in modo unitario dalla Banca centrale europea). Questo assetto, oggi non più soddisfacente, deriva – oltre che dalle complessità politiche del processo di unificazione – dal ruolo che si attribuisce alla politica fiscale come strumento di politica economica.

In sintonia con il clima culturale prevalente negli anni '90 e del primo decennio del XXI secolo, nel Trattato e nel Patto di stabilità e crescita (PSC) l'enfasi è stata posta sulla stabilizzazione finanziaria, vale a dire sul controllo del debito pubblico. Si è così costruito un sistema di *governance* fiscale in cui lo spazio per politiche di stabilizzazione del ciclo economico che vanno oltre l'operare degli stabilizzatori automatici si esaurisce, in pratica, nella presenza di clausole di salvaguardia (*escape clauses*) che in un contesto di recessione importante ("evento eccezionale") consentono di sospendere lo sforzo fiscale di riduzione del disavanzo e del debito del settore pubblico.

Oltre alla stabilizzazione del ciclo, la politica fiscale dovrebbe avere un ruolo, forse in questa fase ancora più importante, di tipo allocativo, nelle trasformazioni strutturali. Da questo punto di vista, un cambiamento fondamentale di approccio si è avuto nel 2021 con il varo del programma *Next Generation EU*. Sforzo che avrebbe dovuto essere sostenuto da un ripensamento del *framework* fiscale. In questa direzione andavano le proposte della Commissione di riforma del PSC. Il processo aperto da quelle proposte non sembra andare verso un esito soddisfacente e rischia di lasciare il quadro attuale immutato nella sostanza. D'altro canto, i progressi verso un rafforzamento del bilancio europeo volto alla costituzione di una significativa capacità fiscale a livello centrale sono lenti e incerti.

### 5.2 Il *framework* fiscale della UE: retrospettiva

Nella costruzione del sistema (Trattato di Maastricht e Patto di stabilità e crescita), l'obiettivo principale è stato scongiurare la possibilità che nell'unione monetaria politiche fiscali lasche in un paese possono avere riflessi sulla stabilità finanziaria dell'intera area.

La questione messa al centro del disegno del sistema, correggere l'esternalità che un debito pubblico eccessivo in un paese genera in tutta l'area, in linea di principio poteva essere affrontata in tre modi. Si poteva, data la clausola di *no-bail-out* presente nei trattati, lasciare piena discrezionalità ai singoli paesi sulle proprie politiche fiscali, affidando al mercato finanziario il compito di fungere da meccanismo di disciplina. Oppure seguire la strada, politicamente complessa, del coordinamento delle politiche fiscali dei singoli paesi. O infine, come è avvenuto, disegnare un sistema di regole di bilancio più o meno rigide. In una prima fase, fino alla Grande recessione del 2008-2009 e alla Crisi dei debiti sovrani del 2011, il sistema era solo abbozzato. Per il disavanzo, il Trattato prescriveva il

pareggio di bilancio lungo il ciclo (ovvero avanzo in fasi espansive e disavanzo in fasi recessive) e imponeva comunque al disavanzo di non superare la soglia del 3% per del Pil. Per il debito la soglia del 60% in rapporto al Pil era l'obiettivo verso cui tendere ad un ritmo soddisfacente (*at a satisfactory pace*) non meglio specificato. Di fatto ha funzionato solo il vincolo sul disavanzo, per la cui violazione nel corso degli anni vari paesi sono stati sottoposti a procedura di infrazione per disavanzo eccessivo con l'obbligo di concordare con la Commissione un percorso di rientro. Per l'Italia ciò è avvenuto nel 2005 e nel 2009, in entrambi i casi con il ritorno sotto la soglia nel giro di tre anni.

Il salto di qualità nella direzione di un irrigidimento delle regole di bilancio si ha con la crisi dei debiti sovrani (un evento esclusivamente europeo) quando si apre un processo di riforma che porta nel 2012 all'approvazione del *Fiscal compact*. Quest'ultimo, in sintesi, definisce una serie di regole numeriche rigide da rispettare anno per anno che danno contenuto operativo a quelle che erano di fatto regole qualitative che indicavano una direzione di marcia. Così, il "ritmo soddisfacente" della discesa del rapporto tra debito e Pil viene specificato come "ogni anno un ventesimo della differenza tra il valore effettivo del rapporto e l'obiettivo del 60%". Viene inoltre creato un "braccio preventivo" del Patto di stabilità e crescita per monitorare su base annuale le politiche di bilancio degli Stati membri, il cui cardine è l'obiettivo di medio termine (OMT). Quest'ultimo è la traduzione operativa del principio per cui occorre realizzare avanzi di bilancio quando la congiuntura è favorevole per costituire un *margin di sicurezza* per evitare di ritrovarsi con un disavanzo eccessivo (superiore al 3% del Pil) nelle fasi negative del ciclo. L'OMT è formulato in termini strutturali: è un saldo di bilancio corretto per il ciclo, diversificato tra i paesi (il campo di variazione va da un disavanzo dell'1% a un avanzo dello 0,5%). Chi non si trova già sul suo OMT (buona parte degli Stati membri) deve seguire un percorso di avvicinamento riducendo dello 0,5% l'anno il saldo strutturale. A partire dal 2015, su proposta della Commissione il miglioramento annuo viene diversificato sulla base di una "matrice" che mette in relazione il miglioramento da realizzare in un dato anno con un indicatore della fase ciclica, l'output gap. In fasi negative del ciclo (output gap negativo) lo sforzo fiscale richiesto è minore fino a diventare nullo quando l'output gap negativo è più ampio del 4%. A integrare la regola sull'OMT vi è poi l'*expenditure benchmark*, che richiede che la crescita della spesa non superi quella del prodotto potenziale (un'altra variabile strutturale).

Il ruolo centrale che viene affidato alle variabili strutturali ha una giustificazione "forte", quella di evitare che regole uniformi producano effetti pro-ciclici, imponendo riduzioni del disavanzo anche quando la congiuntura è negativa e richiederebbe una politica fiscale espansiva. Il problema è che i metodi di correzione degli effetti del ciclo sulle grandezze di bilancio richiedono di stimare variabili non osservabili (il prodotto potenziale e l'output gap) e per far questo si devono usare metodi econometrici che danno risultati molto incerti, per la sensibilità alle ipotesi adottate, e soggetti nel tempo – man a mano che si aggiornano i dati osservati - a revisioni profonde. In realtà, i metodi utilizzati contengono essi stessi un elemento pro-ciclico. La variabile chiave, il prodotto potenziale, somiglia molto a una media mobile, per quanto sofisticata, dei dati effettivi del prodotto. In altre parole, una recessione si traduce di per sé in una diminuzione della stima del prodotto potenziale. Ciò può portare a risultati paradossali, come la stima di un valore del 20% per il tasso di disoccupazione strutturale della Spagna nel 2013. Non sorprende che l'*Output gap working group* costituito dalla Commissione per definire e sviluppare i metodi di stima sia divenuta una sede importante nelle interazioni tra paesi e Commissione. L'aspetto discutibile è proprio questo: non nell'utilizzare particolari metodologie econometriche per trarre indicazioni quanto nell'aver attribuito a indicatori non sufficientemente solidi un valore giuridico cogente nella definizione della regola fiscale. Quando si parla di regole complesse e poco trasparenti è a questo che ci si riferisce.

Regole basate su indicatori di dubbio valore difficilmente possono essere accettabili da chi deve applicarle. E Infatti nella gestione pratica del sistema hanno giocato un ruolo importante valutazioni qualitative (quali quella dei "fattori rilevanti" per giudicare il rispetto della regola sul debito) e

elementi aggiuntivi suggeriti dagli eventi. Negli anni si introducono così clausole di flessibilità che consentono di ridurre di qualche decimo di punto lo sforzo fiscale richiesto con motivazioni varie: dalle riforme strutturali agli investimenti, dagli immigrati alle calamità naturali. Esse aggiungono complessità e riducono ulteriormente la trasparenza. Nella seconda metà degli anni 2010, la percezione generale è che il sistema vada riformato. A fine 2017 la Commissione pubblica una proposta di Direttiva e nei mesi successivi si apre una fase di discussione, interrotta nel 2020 dalla pandemia le cui conseguenze economiche portano alla sospensione fino a tutto il 2023 delle regole e aumentano la consapevolezza della insostenibilità del sistema disegnato dal Fiscal compact.

### 5.3 Il processo di riforma delle regole

Nel novembre 2022, dopo una fase di dibattito e consultazione pubblica, la Commissione presenta una proposta di revisione del Patto, sulla linea di quella del dicembre 2017, che cambia radicalmente approccio. Sul debito si ritorna all'impostazione originaria del Trattato, per cui se si è oltre la soglia del 60% occorre che il debito diminuisca a "un ritmo soddisfacente", senza fissarne a priori la misura. Viene riconosciuto esplicitamente – solo pochi anni prima sarebbe stato impensabile – che l'applicazione della regola di 1/20 l'anno può essere controproducente per i paesi con debito elevato. Sembra l'abbandono del paradigma prevalente nei decenni precedenti che assegnava alla politica fiscale unicamente il compito di garantire la stabilità finanziaria, non riconoscendone l'efficacia come strumento per la stabilizzazione economica.

Nella proposta il percorso di riduzione del debito dovrebbe basarsi su piani a quattro anni che, oltre a disegnare una proiezione programmatica del bilancio pubblico, dovrebbero integrare obiettivi di riforme e di investimenti, da cui l'etichetta di *national medium-term fiscal structural plans*. Si ripropone così l'approccio seguito per Next Generation EU. L'enfasi sugli investimenti, in particolare, non comporta l'adozione di una golden rule, ma si traduce in una sorta di clausola di flessibilità: un programma concordato (approvato da Commissione e Consiglio) di investimenti e riforme comporterebbe l'estensione dell'orizzonte temporale da quattro a sette anni e quindi un ritmo più lento di riduzione del debito. Un obiettivo essenziale della proposta è quindi rafforzare la condivisione e titolarità nazionale: non più quindi regole calate dall'esterno ma condivisione di un impegno politico del singolo Stato nei confronti dei partner. Il più ampio margine di manovra garantito agli Stati ha come contraltare una maggiore rigidità nella fase di applicazione: i piani dovranno essere rispettati lungo tutto il loro orizzonte e non potranno essere modificati se non a fronte di shock particolarmente rilevanti.

Un secondo obiettivo è la semplificazione delle regole e il miglioramento della loro trasparenza. La questione riguarda gli strumenti operativi usati per verificare il rispetto del piano. Un risultato di bilancio diverso da quello fissato nel piano può dipendere semplicemente dall'andamento dell'economia. Il controllo della realizzazione del piano si deve quindi basare su un indicatore che non dipende dal ciclo. Nel sistema vigente, come si è visto, l'indicatore utilizzato è il saldo strutturale, una misura del disavanzo corretta sulla base di variabili quali il prodotto potenziale e l'output gap (la differenza tra prodotto potenziale ed effettivo), variabili non osservabili e soggette a revisioni infinite. Opportunamente la proposta della Commissione abbandona questo armamentario tecnico e affida la verifica a una "regola della spesa". L'indicatore di spesa considerato è al netto non solo delle voci di spesa che risentono del ciclo (interessi e prestazioni di disoccupazione) ma anche delle misure discrezionali sulle entrate. In altre parole, nuove misure che aumentino voci di spesa non ciclica sono ammesse ma devono essere compensate da nuove misure sulle entrate (e viceversa per tagli di imposte). La "regola sulla spesa" nella proposta della Commissione è, insomma, una regola sulle voci non cicliche di entrata e di spesa del bilancio ovvero una regola sul disavanzo depurato dagli effetti del ciclo.

Un punto cruciale della proposta è, naturalmente la definizione del ritmo *soddisfacente* di riduzione del rapporto tra debito e PIL. Per i paesi con un debito elevato alla fine dell'orizzonte del piano (quattro anni o sette anni), la proiezione decennale a politiche invariate del debito dovrebbe collocarsi *plausibilmente* su un sentiero di diminuzione continua. Il riferimento al medio termine invece che, come di fatto è avvenuto finora, al solo bilancio annuale è sicuramente opportuno. Si deve, tuttavia, essere consapevoli della grande incertezza di cui soffrono proiezioni decennali. Sarebbe stato preferibile limitarsi all'orizzonte quadriennale del piano che coincide con quello degli attuali programmi di stabilità (in Italia il Documento di economia e finanza). Tanto più che la valutazione della plausibilità dei percorsi di riduzione del debito verrebbe effettuata sulla base di uno strumento, l'analisi di sostenibilità del debito (DSA, *debt sustainability analysis*), non particolarmente solido analiticamente, soprattutto per la forte sensibilità alle ipotesi di partenza. Il rischio di questa impostazione è che, liberatisi finalmente di output gap e prodotto potenziale, la DSA diventi la nuova "scatola nera" delle regole fiscali europee.

La proposta della Commissione di novembre 2022 che abbiamo sommariamente illustrato è stata poi modificata ad aprile 2023 da una proposta di regolamento e, infine da una proposta di direttiva approvata dal Consiglio il 20 dicembre 2023. Nell'insieme, si può dire che si tratta di un'occasione perduta. La riforma doveva servire ad eliminare i difetti delle vecchie regole, costruite assumendo che il ruolo principale della politica fiscale fosse garantire la stabilità finanziaria tenendo sotto controllo il debito pubblico. La scarsa considerazione per l'efficacia della politica fiscale come strumento di stabilizzazione del ciclo economico e di stimolo alla crescita aveva portato a un insieme di regole fiscali potenzialmente pro-cicliche (incapaci di contrastare le fasi, più o meno profonde, di recessione) e, per di più, molto complesse, tanto da sfiorare l'incomprensibilità. La proposta di riforma della Commissione aveva essenzialmente due obiettivi. Il primo era appunto, la semplificazione: abbandonare l'armamentario di regole molteplici, basate in larga parte su variabili non osservabili (prodotto potenziale e output gap) e calate dall'alto. Il secondo obiettivo, connesso al primo, era adattare le regole alle condizioni locali, passando a un sistema di piani di rientro a medio termine condivisi con i singoli paesi, rafforzando così la titolarità nazionale, premessa necessaria affinché le regole siano poi rispettate. L'unica regola numerica prevista era quella della spesa primaria netta (un indicatore del saldo primario depurato delle voci che risentono del ciclo), utilizzata per verificare annualmente il rispetto dei piani.

Nel progetto approvato dall'Ecofin restano i piani a medio termine e la regola sulla spesa primaria netta ma vengono reintrodotte una serie di regole numeriche che di fatto ci riportano alla logica del sistema precedente, realizzando un ibrido sul cui funzionamento è lecito nutrire dubbi. Va poi notato come già nella versione modificata ad aprile 2023 era stata indebolita l'enfasi sulla titolarità nazionale, stabilendo che il primo momento del confronto tra i singoli paesi e la Commissione sarebbe stata la pubblicazione da parte della seconda di una traiettoria tecnica compatibile con la DSA rendendo nei fatti difficile la convergenza su percorsi alternativi. Il rafforzamento del ruolo della DSA rischia, di nuovo, di attribuire valore prescrittivo ai risultati di analisi condotte con metodologie poco robuste. Peraltro guardando al testo approvato da Ecofin, sembra vi sia consapevolezza di questi limiti: si prevede la formazione di un gruppo di lavoro per raffinare la metodologia (sul modello dell'output gap working group ricordato in precedenza) e si consente ai paesi di discostarsi dalla Commissione riguardo alle ipotesi sul prodotto potenziale. Più che tranquillizzare ciò aumenta le perplessità sulla questione.

L'aspetto più importante è che al disegno generale della proposta originaria della Commissione, nella versione approvata dall'Ecofin si sovrappongono due "salvaguardie" che devono essere rispettate dai piani a medio termine (che già devono mettere il debito su uno stabile sentiero di diminuzione). La prima è la "salvaguardia della sostenibilità del debito". Per i paesi con debito superiore al 90% del Pil (Belgio, Francia, Grecia, Italia, Portogallo e Spagna) l'ammontare medio

annuo di riduzione dovrà essere almeno dell'1%. In altre parole almeno di quattro punti nell'arco del piano a quattro anni. Per quelli con debito superiore al 60% ma inferiore al 90% (sette paesi tra i quali la Germania) la diminuzione minima annua si dimezza allo 0,5% del Pil. Dal punto di vista di chi ha proposto questa salvaguardia, è bene non fidarsi troppo della DSA e dell'interazione paesi-Commissione e imporre comunque una regola minima. E' un ritorno al vecchio sistema, sebbene attenuato. Per dare un'idea, la regola attuale sul debito per l'Italia (mai applicata) richiederebbe una riduzione del rapporto di circa quattro punti di PIL l'anno. La seconda è la "salvaguardia di resilienza del disavanzo": il saldo primario strutturale (il disavanzo al netto degli interessi corretto per il ciclo sulla base dell'output gap) dovrà migliorare dello 0,4% l'anno, ridotto allo 0,25% se l'orizzonte del piano è esteso a 7 anni. Questo sforzo dovrà continuare, eventualmente nei piani successivi, finché il rapporto tra disavanzo e Pil (sempre in termini strutturali) non raggiunga l'1,5%. Anche in questo caso c'è la riemersione delle vecchie regole, in forma più blanda. Il disavanzo strutturale dell'1,5% presumibilmente è la nuova versione del vecchio obiettivo di medio termine (OMT), il saldo di bilancio in termini strutturali che avrebbe messo al riparo da disavanzi eccessivi (ovvero superiori al 3% nelle fasi negative del ciclo). Per l'Italia l'OMT era un *avanzo* strutturale dello 0,5%.

Insomma, partiti con l'intento di semplificare l'insieme di regole, eliminando la scatola nera delle variabili non osservabili, si finisce con il mantenere la prima scatola e aggiungerne una seconda, la DSA. Dal punto di vista pratico è difficile prevedere come funzionerà il nuovo sistema. Dipenderà dalla forza, in termini di intensità del percorso di aggiustamento della finanza pubblica, delle prescrizioni della DSA relativamente a quanto richiesto dalle clausole di salvaguardia. Potrebbe anche accadere di ritrovarsi in una situazione in cui tutta la costruzione dei piani a medio termine diventa superflua.

Ma di tutto ciò per il momento non occorre preoccuparsi troppo. Il nuovo sistema si applicherà a paesi come Francia e Italia solo quando usciranno, presumibilmente nel giro di tre o quattro anni, dalla procedura per disavanzo eccessivo alla quale saranno sottoposti dal 2025 per violazione della regola del 3%. L'aggiustamento annuo previsto dalla procedura non è cambiato: un miglioramento del disavanzo strutturale dello 0,5% l'anno. Tuttavia, la novità è un periodo transitorio 2025-27 nel quale lo sforzo annuo richiesto sarà minore (non si sa di quanto) per tener conto dell'effetto dell'aumento dei tassi di interesse sulla spesa per il servizio del debito. Sembra che questa disposizione sia parte essenziale del compromesso tra paesi che ha portato al testo approvato. La prossima manovra in Francia e Italia potrà essere meno pesante. Uno scambio, se di questo si tratta, non lungimirante.

#### 5.4 Implicazioni per l'Italia

Come si colloca l'Italia in questo quadro? Guardando all'esperienza con il vecchio sistema emerge un quadro complesso. Da un lato, l'Italia è l'unico paese (insieme alla Germania) ad aver mantenuto in tutto il periodo successivo alla crisi finanziaria del 2008-2009 e fino alla pandemia un saldo primario positivo. In particolare, dato lo scarso spazio fiscale a disposizione (anche alla luce del sistema di regole) è tra i principali paesi europei l'unico che non ha potuto mettere in campo una politica fiscale espansiva negli anni della crisi finanziaria. Si può argomentare che ciò (insieme alle debolezze strutturali irrisolte dell'economia italiana) abbia contribuito a far sì che all'avvento della pandemia l'Italia fosse l'unico paese a non aver ancora recuperato interamente i livelli di attività economica precedenti alla crisi finanziaria.

D'altro canto, la gestione della finanza pubblica è stata caratterizzata da una visione di breve (se non brevissimo) periodo. Per almeno cinque anni (dal 2014 fino alla pandemia) il tema principale della politica di bilancio è stato rinviare di un anno l'aumento delle aliquote IVA introdotto per legge come "clausola di salvaguardia" nella programmazione di bilancio di medio termine per garantire il rispetto delle regole fiscali, europee e nazionali. Infatti la politica di bilancio ha dovuto tener

conto anche delle regole nazionali. Nel 2012, nel pieno della crisi dei debiti sovrani, il Parlamento ha approvato a larga maggioranza una riforma costituzionale che ha introdotto l'obbligo del pareggio di bilancio, per cui il "ricorso all'indebitamento è consentito (...) previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, *al verificarsi di eventi eccezionali*". La riforma è operativa dal 2014 e da allora nella quasi totalità dei casi l'autorizzazione alle Camere è stata richiesta dal governo di turno due volte l'anno, in occasione della presentazione del Def in aprile e della Nadev in settembre. Superfluo notare come questa prassi possa aver influito sulla credibilità degli impegni presi dal paese presso i partner europei.

La proposta della Commissione, basata – come si è visto – su piani a medio termine vincolanti poteva rappresentare una grande occasione per l'Italia. La possibilità di concordare programmi di bilancio realistici che tenessero insieme le esigenze dello stimolo alla crescita e quelle della riduzione del debito. Uscendo così da una navigazione a vista che certamente non aiuta il perseguimento né del primo né del secondo obiettivo. Le modifiche decise da Ecofin a quella proposta rischiano di vanificare quella possibilità. Si può immaginare che nei prossimi anni l'Italia cercherà di disegnare la propria politica per rispettare, anno per anno, i nuovi requisiti minimi su disavanzo e debito, probabilmente negoziando di volta in volta una deroga per qualche spazio di manovra aggiuntivo. Un ritorno, insomma, ai comportamenti del periodo 2014-2019 che era proprio quello che si voleva evitare.

Inutile ricordare che spazio fiscale minimo e intonazione generale restrittiva della politica fiscale dell'insieme dei paesi europei renderanno molto difficile per l'Italia perseguire obiettivi delle due transizioni, energetica e digitale. L'unica possibile via di uscita, sulla quale investire tutto il capitale politico di cui si dispone, è di nuovo la costruzione di una capacità fiscale centrale a livello europeo.

Tirando le conclusioni, alla fine ci ritroviamo con un sistema che non corregge i difetti di quello vecchio, incluso quello della potenziale pro-ciclicità delle regole. Ciò che è andato in onda in questi mesi a Bruxelles è stato uno scontro tra due visioni sullo spazio che un certo grado di discrezionalità politica può avere nel disegno della politica fiscale. L'ideale della visione nordica è una politica fiscale condotta da un pilota automatico (regole e nessuna discrezionalità), visione appropriata se l'unico obiettivo è la sostenibilità del debito. La proposta della Commissione sembrava voler superare questo paradigma. L'esito finale, dalla versione approvata da Ecofin, è che tutti i paesi nei prossimi anni dovranno muoversi verso un debito al 60% del PIL, quando a fine 2022 il rapporto era per il complesso dell'euro zona al 92,5%, e verso un disavanzo strutturale dell'1,5%. A prescindere da fondamentali macroeconomici come avanzi della bilancia dei pagamenti (indicativi di eccesso di risparmio). Non si capisce come sarà così possibile soddisfare le esigenze dello sviluppo sostenibile, ricordate più volte nei documenti approvati da Ecofin: transizione verde e digitale, resilienza sociale e riduzione della povertà, difesa, per non parlare dell'invecchiamento della popolazione.

La risposta ovvia sarebbe: affidando buona parte di questi compiti a un bilancio comunitario potenziato. Ma il rafforzamento del bilancio comunitario, che deve essere in pareggio, ha come presupposto l'ampliamento delle risorse proprie dell'Unione, un processo iniziato nel 2021 e che dovrebbe concludersi nel 2026. Approcci più ambiziosi che prevederebbero la riproposizione dello schema *Next Generation* per finanziare a livello comunitario, con l'emissione di debito europeo, le transizioni energetica e digitale non sembrano essere all'ordine del giorno. Nel frattempo, si procederà in ordine sparso con politiche nazionali, una dimensione che non sembra all'altezza delle sfide che abbiamo di fronte.

## PROFILI PROFESSIONALI

**Livio De Santoli.** Ordinario di Fisica Tecnica Ambientale alla Sapienza, dove è Prorettore per la Sostenibilità e insegna Energetica a Ingegneria. È coordinatore del Comitato tecnico Scientifico sulla Sostenibilità. Autore di oltre 250 pubblicazioni nel settore energetico e di 16 testi universitari o divulgativi.

**Riccardo Gallo.** Presidente dell'Osservatorio delle Imprese nella Facoltà di Ingegneria Civile e Industriale della Sapienza, dove è stato Ordinario di Economia Applicata. È stato dirigente generale per la Segreteria Cipe al Ministero del Bilancio, responsabile dell'Ufficio Vertenze all'Industria, membro del Comitato Privatizzazioni al Tesoro, vicepresidente dell'Iri, commissario straordinario di grandi imprese. Ha ispirato il superammortamento.

**Andrea Locatelli.** Associato di Scienza Politica presso la Facoltà di Scienze Linguistiche, Università Cattolica del Sacro Cuore, dove insegna Elementi di Scienza Politica e Studi Strategici. Membro del Collegio dei docenti del Network for the Advancement of Social and Political Studies. Ha tenuto corsi in diverse università all'estero. È autore di numerose pubblicazioni sui temi della tecnologia militare e delle relazioni internazionali.

**Pierluigi Montalbano.** Ordinario alla Sapienza di Politica Economica e direttore del Master Migration and Development. Già titolare di cattedra CE J. Monnet su Rethinking EU Trade Policy for Development. Delegato CRUI nel Consiglio Nazionale Cooperazione allo Sviluppo e membro del Comitato Consultivo sulla valutazione al MAECI. Membro Comitato Organizzatore del Rome Dialogue on Jobs and Migration, World Bank. Autore di numerose pubblicazioni scientifiche internazionali.

**Giuseppe Pisauro.** È stato ordinario di Scienza delle finanze alla Sapienza. Ha fatto parte della Commissione tecnica per la spesa pubblica e della Commissione tecnica per la finanza pubblica. È stato rettore della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze. È stato presidente del Consiglio direttivo dell'Ufficio parlamentare di bilancio, istituito in applicazione della riforma dell'articolo 81 della Costituzione. È membro della redazione de Lavoce.info.





Questo rapporto indica e analizza quattro condizioni necessarie affinché l'Europa esista come Stato unitario. Si tratta di: Difesa (oggi nella Nato sotto l'egida degli Usa), Commercio internazionale (che per prodotti e materie prime tecnologiche vede il dominio della Cina e delle aree geopolitiche nella sua orbita), Energia (con una posizione dominante della Russia nel gas), Regole fiscali (con un bilancio comunitario non idoneo a superare le prime tre debolezze). Questo Rapporto fa seguito a sei altri lavori, tutti scaricabili su <https://www.ing.uniroma1.it/documenti-di-lavoro>:

INDUSTRIA, ITALIA Ce la faremo se saremo intraprendenti, settembre 2020

INFRASTRUTTURE DI BASE Che investimenti occorrono?, marzo 2021

INDUSTRIA Che investimenti occorrono?, dicembre 2021

ECONOMIA e INGEGNERIA Dinamiche comparate, marzo 2022

RAI, luglio 2022

SICCITÀ, TRANSIZIONE AUTO, CASE GREEN, Mission impossible yet mandatory, settembre 2023.

Sapienza, il più grande Ateneo d'Europa, mette le proprie competenze di ingegneria ed economia a disposizione di Istituzioni, tessuto produttivo e società civile, in coerenza con l'idea di Terza missione dell'Università.

Questo Rapporto è curato dall'Osservatorio delle Imprese della Facoltà di Ingegneria Civile e Industriale, presieduto da Riccardo Gallo. Al testo hanno contribuito quattro professori della Sapienza: Livio De Santoli, Riccardo Gallo, Pierluigi Montalbano, Giuseppe Pisauro e uno dell'Università Cattolica del Sacro Cuore: Andrea Locatelli.