



MEMORIA

**Contributo per l'indagine conoscitiva
sul tema "Made in Italy: valorizzazione e sviluppo
dell'impresa italiana nei suoi diversi ambiti produttivi"**

MADE IN
ITALY

Audizione Commissione Attività produttive
della Camera dei deputati
7 marzo 2023



Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro

Memoria richiesta dalla X Commissione (Attività produttive, commercio e turismo) della Camera dei deputati nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sul tema *"Made in Italy: valorizzazione e sviluppo dell'impresa italiana nei suoi diversi ambiti produttivi"*

7 marzo 2023

Il tema della crescita è per il nostro Paese centrale, ancor più di quello dell'enorme debito pubblico. L'Italia si colloca in un'area economica che da alcuni decenni evidenzia un rallentamento della crescita potenziale, rallentamento dovuto essenzialmente a una costante riduzione del contributo della produttività totale dei fattori. In questo quadro generale, l'Italia in particolare dai primi anni duemila ha subito il contraccolpo dell'ingresso del gigante cinese nell'organizzazione mondiale del commercio, che ha profondamente minato la capacità di resistenza del tradizionale manifatturiero italiano basato sulla piccola dimensione aziendale e su una produzione a basso contenuto tecnologico. L'ingresso nell'eurozona, l'impossibilità di una conduzione autonoma della politica monetaria e di cambio e la gestione della moneta condivisa con Paesi sia *partner* che concorrenti all'interno della stessa area, hanno negli ultimi venti anni determinato un radicale cambiamento di scenario nel quale la competizione si gioca su binari nuovi. Questi elementi si pongono, in estrema sintesi, alla radice della debole dinamica della produttività italiana.

Va ricordato che uno dei fattori essenziali che hanno consentito la buona tenuta delle esportazioni italiane nell'ultimo decennio è il mutamento di tendenze

della domanda mondiale, che si è orientata maggiormente verso i settori di vantaggio comparato delle imprese italiane. I settori nei quali le esportazioni italiane detengono tradizionalmente quote di mercato relativamente più elevate (tessile-abbigliamento, pelle-calzature, mobili, macchinari, alimentari) hanno infatti fatto registrare una crescita della domanda mondiale superiore alla media, anche se nel frattempo si registrano alcuni segni di cambiamento nel modello di specializzazione dell'industria italiana, ad esempio il manifestarsi di un significativo vantaggio comparato nel settore farmaceutico, dove la domanda mondiale è particolarmente dinamica.

I problemi di competitività delle imprese italiane sono arcinoti: condizionamento da fattori esterni (costi delle materie prime, soprattutto dell'energia), le carenze delle infrastrutture, i limiti della pubblica amministrazione, le criticità del sistema della formazione e il nodo della ricerca. In questo contesto un nucleo rilevante di imprese manifatturiere è riuscito negli ultimi anni a difendere i propri margini di competitività, con una dinamica della produttività del lavoro allineata a quella di Francia e Germania. Ma nell'insieme dell'economia il ritardo rispetto agli altri Paesi dell'eurozona si è ampliato in termini di produttività oraria del lavoro soprattutto per la tendenziale flessione della produttività totale dei fattori. Si tratta essenzialmente delle difficoltà incontrate dalle imprese di minori dimensioni nei processi di innovazione tecnologica e organizzativa, in particolare nel settore dei servizi, che condizionano negativamente anche la competitività delle imprese manifatturiere. Dai dati disponibili emerge la conferma delle due note caratteristiche del sistema produttivo italiano: i) bassa percentuale di imprese che esportano sul totale delle imprese attive; ii) polarizzazione che caratterizza la distribuzione delle imprese esportatrici per classi di dimensione aziendale.

L'innovazione. La sfida che il Paese affronta nel prossimo futuro riguarda la sua abilità nello sfruttare le capacità innovative e trasformare tale innovazione in incrementi di produttività, in modo che gli investimenti in tecnologia si diffondano nelle filiere e sul territorio. La chiave per tentare di risolvere questi problemi, che limitano la competitività delle imprese e frenano la crescita dell'economia tutta, sta soprattutto in un programma di investimenti in conoscenze capace di coinvolgere anche le piccole imprese. Si tratta non soltanto di migliorare la qualità del sistema di formazione e ricerca, ma anche di assicurare meccanismi efficaci per la condivisione delle conoscenze

tecnologiche e organizzative tra centri di ricerca, imprese, istituzioni pubbliche e organizzazioni sociali.

Gli obiettivi ambiziosi fissati dall'Europa per la transizione ecologica pongono la necessità di scelte di politica industriale innovative e in forte discontinuità con il passato, che non saranno indolori e andranno attuate con l'opportuna gradualità e sostenute da politiche adeguate. Si tratta di contrastare il rischio di de-industrializzazione del Paese e dare prospettive di sviluppo e alternative credibili ai settori più colpiti da queste transizioni e ai lavoratori impiegati in tali settori, a cominciare dall'*automotive*, come anche siderurgia e chimica, tessile, agroalimentare e trasporti. Garantire queste prospettive richiede non solo politiche di tipo difensivo (ammortizzatori sociali), ma iniziative coordinate volte all'innovazione e impostate sul medio periodo che accompagnano la transizione con il rinnovamento strutturale delle tecnologie, dei sistemi produttivi e del prodotto, insieme con interventi di formazione per la riconversione – *reskilling* e *upskilling* – delle professionalità dei lavoratori.

Nell'economia digitale appare evidente la relazione di interdipendenza virtuosa che lega l'innovazione all'internazionalizzazione delle imprese. Le imprese italiane che partecipano a catene globali del valore operano su mercati più integrati, la loro specializzazione verticale lungo una catena globale comporta l'elevata frequenza di relazioni tecniche e commerciali che l'adozione di tecnologie avanzate può gestire a costi minori e impone standard tecnologici avanzati per governare l'elevato volume di informazioni connesse agli scambi tra imprese e coordinare le diverse attività allocate lungo la catena del valore.

Il sistema di governance. Il sistema di soggetti pubblici che operano per realizzare gli obiettivi di internazionalizzazione commerciale è molto complesso e presenta una “ridondanza istituzionale” che pone problemi di coordinamento, sia orizzontale (tra diversi soggetti nazionali), sia verticale (tra istituzioni regionali, nazionali e sovranazionali). Inoltre, l'assetto istituzionale che presiede alle politiche di internazionalizzazione è stato modificato più volte negli ultimi decenni e di fatto non sembra aver trovato un equilibrio soddisfacente, soprattutto per quanto riguarda la compatibilità tra le ragioni che spingono ad attribuire poteri rilevanti alle Regioni e quelle che indicano l'esigenza opposta, per conseguire maggiore efficienza ed efficacia nell'azione pubblica e ridurre gli squilibri territoriali.

Va peraltro considerato che il ri-disegno industriale del Paese è contenuto da due anni nel PNRR. Un importante investimento del PNRR che mira a potenziare

l'apertura internazionale del sistema produttivo consiste nei Contratti di sviluppo (CdS), destinati a rafforzare le "filieri strategiche" del sistema economico italiano. Si tratta di uno strumento negoziale attraverso il quale il soggetto pubblico ha l'obiettivo di "acquistare" dalle imprese gli investimenti ritenuti necessari per rafforzare lo sviluppo delle aree e delle filiere interessate. Un'analisi comparativa dei dati disponibili sulle imprese del Centro-Nord e del Mezzogiorno fa emergere che i CdS potrebbero contribuire a colmare il divario territoriale di sviluppo, anche grazie alla riserva del 40% in favore del Mezzogiorno. Inoltre, tra le filiere prescelte e ritenute dal decisore strategiche ve ne sono alcune (automotive; microelettronica e semiconduttori; chimico-farmaceutico) che potrebbero sostenere il graduale mutamento del modello di specializzazione dell'industria italiana in atto già dal 2010. Peraltro, anche per i settori di più classica specializzazione (*design*-moda-arredamento, agro-industria), i CdS potrebbero irrobustire l'apparato industriale meridionale, grazie all'apporto delle grandi imprese, e, di conseguenza, ampliarne la proiezione internazionale, anche se gli effetti di *spillover* locali sono potenzialmente incerti, almeno per quanto riguarda il Mezzogiorno.

Per dispiegare tutta la potenziale efficacia della misura CdS occorre un investimento del decisore economico su "sé stesso", perché sia in grado di scegliere quelle imprese i cui progetti, dati i criteri prescelti, massimizzino i risultati di sviluppo ipotizzati. Fra l'altro, esiste anche il rischio che gli interventi previsti determinino una ulteriore polarizzazione geografica del sistema produttivo nazionale verso Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Si segnala qui che proprio il PNRR, mentre destina al Sud il 40% degli investimenti pubblici grazie ad una specifica clausola generale, vi indirizzi di fatto solo un quinto degli incentivi alle imprese, e che una delle linee di intervento più rilevanti in termini di stanziamenti (Transizione 4.0), essendo a sportello, non prevede vincoli territoriali nella destinazione delle risorse.

Emerge dunque l'esigenza di rafforzare il coordinamento nazionale delle politiche per l'internazionalizzazione, e valutare anche l'ipotesi di riservare al centro le competenze in tale ambito, sottraendolo al gruppo di quelle a potestà concorrente. Naturalmente ciò non deve spingere a trascurare il ruolo fondamentale che le istituzioni locali possono svolgere per adattare tali politiche ai diversi contesti territoriali, creando le condizioni più favorevoli alla diffusione dei benefici dell'integrazione internazionale.

Se dunque l'elaborazione delle strategie e delle misure di intervento non può che nascere dal basso verso l'alto, in un processo di apprendimento condiviso tra le

imprese, i sistemi locali e le istituzioni centrali, la sintesi politica e la definizione delle «regole del gioco» per i diversi soggetti non possono che essere svolte a livello nazionale, tenendo conto dei vincoli e delle opportunità derivanti dai rapporti con gli altri paesi.

Altri problemi riguardano la divisione orizzontale delle competenze tra i ministeri e gli altri enti preposti alle politiche per l'internazionalizzazione. In questo ambito sono emerse recentemente (nel 2020) due novità importanti, riguardanti la prima le competenze di ICE-Agenzia sui servizi reali per l'internazionalizzazione delle imprese, e la seconda le attività di SACE nell'ambito del sostegno finanziario all'internazionalizzazione delle imprese. Ma il complesso sistema di politiche che mira a superare queste difficoltà e a innalzare il grado di apertura internazionale dell'economia italiana, pur essendo fondato su solidi argomenti teorici legati all'interdipendenza tra crescita produttiva e apertura esterna, è ancora caratterizzato da rilevanti problemi di coordinamento, in senso orizzontale e verticale, tra i diversi soggetti competenti, che ne minano l'efficacia.

Alcune misure previste dal PNRR offrono opportunità interessanti per migliorare questo quadro. Il rifinanziamento del Fondo 394 per l'internazionalizzazione delle imprese, rivolto prioritariamente a imprese di dimensioni minori, mira ad abbassare i costi degli investimenti materiali e immateriali necessari per entrare e operare sui mercati internazionali. Dall'altro, lo strumento negoziale dei Contratti di sviluppo ha come obiettivo l'attrazione delle grandi imprese, italiane ed estere, anche al fine di ridurre gli squilibri territoriali di sviluppo e apertura internazionale. Anche questo intervento avrà un esito che dipende dalla efficienza e dall'operatività degli enti preposti.

Alcune proposte del CNEL su produttività, turismo e sostegno al *made in Italy*.

A seguito della Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 20 settembre 2016 (2016/C 349/ 01) sull'istituzione di comitati nazionali per la produttività, e nell'ambito del dibattito scaturito in merito alla relativa attuazione nei Paesi UE, il CNEL ha a suo tempo avanzato una propria proposta normativa finalizzata a istituire una struttura di valutazione, nazionale e indipendente, di monitoraggio della produttività, da collocare presso il CNEL. La proposta, presentata in Parlamento ma non diventata legge, delineava i tratti di una istituzione di riconosciuta indipendenza, autonomia funzionale e comprovata professionalità, composta da organismi in grado di fornire valutazioni terze sulle dinamiche della produttività e della competitività del sistema produttivo

nazionale, monitorandone gli sviluppi e tenendo conto delle istanze rilevanti degli *stakeholders* nazionali. Un organismo di questo tipo avrebbe proposto le politiche necessarie a livello nazionale per incidere sui fattori che agiscono sulla produttività e sulla competitività del Paese, oltre che le riforme necessarie ad un maggior coordinamento delle politiche economiche dell'Unione europea.

Su uno dei comparti produttivi riconosciuti come fattori di traino di interesse nazionale, quello turistico, il CNEL si è pronunciato con osservazioni del 21 ottobre 2020 in materia di "Contributi in termini di semplificazione e innovazione nei settori turismo, tempo libero, ristorazione, industria dell'accoglienza, fieristica, convegni, festival, sport, creatività", documento che seguiva altre pronunce in materia di turismo già illustrate in sede parlamentare.

Il CNEL teneva conto degli esiti di una specifica attività di ricerca svolta in un approccio di *stress test* sui principali settori produttivi a valle della fase più critica della pandemia. Sul comparto turismo il confronto faceva emergere la necessità di una *governance* unitaria forte, capace di mantenere l'identità della visione strategica, l'accordo di intenti, la sinergia operativa e la comunione di obiettivi tra i diversi livelli. Si rimarcava come l'architettura istituzionale continuasse ad essere caratterizzata dalla coesistenza di vari livelli di governo con competenze distribuite tra più soggetti istituzionali in modo esclusivo, concorrente e/o residuale.

Il CNEL riteneva che, a valle dello *shock* emergenziale, fosse opportuno definire nuovi paradigmi di rilancio del settore, ispirati ai principi di sostenibilità e compatibilità sociale e ambientale, per rendere il settore resiliente di fronte a nuovi possibili *shock* e soprattutto a valore aggiunto crescente. Tale nuova impostazione implicherebbe il superamento degli attuali schemi, spesso caratterizzati dall'assenza di programmazione (con sfruttamento delle risorse concentrate in poche aree) e dalla produzione di effetti distorsivi sul piano socioeconomico: scarsa capacità di produrre occupazione buona e stabile, degrado rapido delle infrastrutture, eccessivo consumo del territorio. Un cambiamento di paradigma richiede la capacità della filiera di creare catene di valore, ossia di mettere a rete e sistema tutte le risorse: i patrimoni diversi, le risorse umane e gli investimenti, le capacità gestionali e di valorizzazione del territorio/specializzazione, i modelli di programmazione e di *marketing*. Nella pronuncia citata il CNEL aveva sottolineato come la filiera turistica fosse destinata a una consistente infrastrutturazione digitale e come, per contro, scontasse l'annoso nodo del divario territoriale nel sistema di infrastrutturazione trasporti. Un ulteriore nodo riguarda l'intensità del fattore lavoro a termine,

occasionale o a bassa remunerazione. Si ribadiva la necessità di innovare la normativa in materia di controlli e sanzioni, da ispirarsi ai principi di coordinamento, semplificazione, trasparenza e piena pubblicità, e di definire strumenti di sostegno al reddito per ridurre al minimo il *trade-off* per le imprese (a sua volta collegato alla difficoltà di reperimento dei lavoratori). Fra le soluzioni proposte si ricordano:

- la messa in rete le città d'arte mediante tecnologie avanzate, così da diffondere la pratica del *peer learning*;
- la crescita degli *standard* attraverso la digitalizzazione di formule già presenti che si basano sul legame fra ubicazione della struttura ricettiva e infrastrutture immateriali esistenti all'interno (design, *made in Italy*, visite virtuali prima della prenotazione, ecc.);
- la regolamentazione dell'attività degli operatori su piattaforma – da orientare anche al contrasto all'economia sommersa - e delle locazioni ad uso turistico;
- l'interconnessione delle banche dati di Regioni, Comuni (Sportello Unico Attività Produttive) e centrali dello Stato, con l'istituzione di una codificazione univoca delle strutture ricettive sulla quale aggregare le informazioni rilevanti ai fini della pianificazione strategica, della funzione di regolazione del mercato e della concorrenza, dell'adeguamento dell'offerta.

Nella selezione degli ambiti di azione per il sostegno al *brand made in Italy* le parti sociali che compongono il CNEL segnalano la necessità di:

- interventi di contrasto al *dumping* contrattuale e sociale, con particolare riferimento al costo del lavoro;
- semplificare le procedure per accedere agli incentivi, fatta salva l'individuazione di criteri di tutela della legalità.
- In merito ai bandi pubblici per le forniture, in particolare, si sottolinea la necessità di definirne con certezza il perimetro di azione, anche per evitare forme di illegalità e di incertezza, con specifico riguardo al fattore produttivo lavoro e, qui, a una corretta applicazione dei contratti collettivi di lavoro per scongiurare la pratica di sleale concorrenza grazie alla compressione delle retribuzioni.
- È condivisa la proposta di rendere obbligatoria l'etichettatura sull'origine dei prodotti, anche intermedi, a tutela di produttori e di consumatori, misura che secondo attendibili stime consentirebbe di riportare nel sistema produttivo nazionale circa il 30% del prodotto attualmente delocalizzato. Infine, una piena espressione delle potenzialità del *made in Italy* non può prescindere dalla formazione e dallo sviluppo delle competenze, il cui rafforzamento – soprattutto in alcune filiere tradizionali come quella tessile - passa necessariamente

attraverso la capacità di trasferimento del *know-how*, l'uso delle infrastrutture digitali, l'economia circolare (per ottimizzare gestione e riuso degli scarti) e lo sviluppo delle comunità energetiche.

Allegati:

1. Considerazioni contenute nella Nota CER 6 marzo 2023;
2. Considerazioni contenute nella Nota Prometeia 6 marzo 2023;
3. Disegno di legge di iniziativa CNEL prot. 024 del 27/03/2019;
4. Osservazioni e proposte CNEL in materia di turismo prot. 403 del 21/10/2020.

Allegato 1

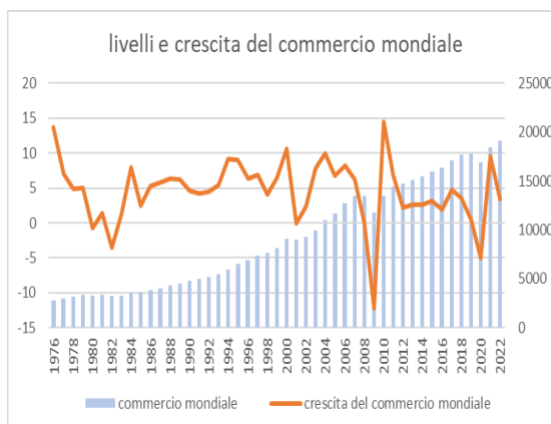


Nota al CNEL per l'Audizione sul made in Italy

6 Marzo 2023

Tendenze degli scambi mondiali

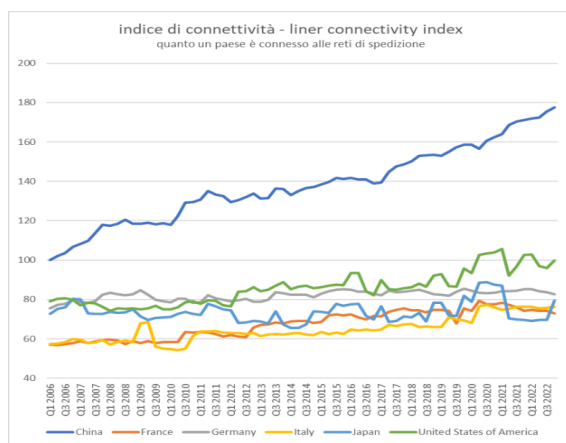
Negli ultimi decenni, il commercio mondiale è costantemente cresciuto, se si escludono alcuni rari episodi di caduta, a volte anche fragorosa, in corrispondenza delle maggiori crisi globali, quella finanziaria del 2009 e quella COVID-19 del 2020 in particolare. Il passo tenuto dal commercio è stato sempre mediamente superiore a quello del PIL



ma, mentre precedentemente alla crisi del 2009 per ogni punto percentuale di crescita del PIL si aveva mediamente una crescita di 1.6 punti percentuali del commercio internazionale, nel periodo successivo questo rapporto si è di molto ridotto per cadere sotto l'1 dal 2012 in poi. Il periodo di massimo sviluppo è stato spinto da fattori sia di ordine politico-istituzione sia da scelte economico-

organizzative. Con riferimento ai primi, si ricordi il disfacimento del blocco sovietico e l'entrata della Cina negli accordi WTO, che hanno portato all'aumento del numero di attori integrati nel sistema di scambi mondiali, oltre all'allargamento dell'Unione Europea, il tutto in un contesto permeato da nuovi accordi nell'ambito del WTO. Con il secondo ordine di fattori, si fa riferimento allo sviluppo del processo di globalizzazione. In esso grossa parte aveva la frammentazione geografica dei processi produttivi che portava alla realizzazione di catene del valore globali (GVC), complessi sistemi integrati fra produzione, localizzata secondo le specifiche convenienze, e logistica, vitale nel connettere tempestivamente i diversi stadi della produzione di un bene avvenuti magari in paesi diversi. Sono stati questi tutti fattori che hanno prodotto una notevole spinta allo sviluppo degli scambi internazionali ma che negli anni più recenti hanno iniziato a scricchiolare.

In estrema sintesi, si potrebbe sostenere che le normali dinamiche di sviluppo dei commerci bilaterali fra paesi (e nella loro somma, del commercio globale),



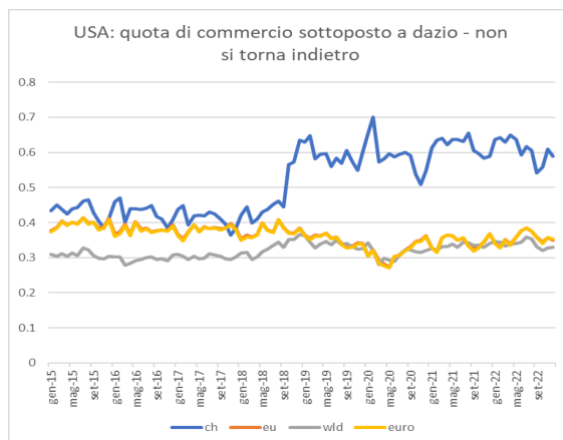
in una ipotetica ed estremamente semplificata relazione gravitazionale, sono legate alla crescita assoluta e relativa dei diversi paesi da un lato e, dall'altro, dalla diminuzione della distanza fra essi, da intendersi ovviamente non in termini chilometrici quanto in termini di sviluppo dei mezzi di trasporto, del calo dei loro costi e della realizzazione

di nuove connessioni che rendono il mondo più "piccolo" (si veda nel grafico p.es. il continuo "avvicinamento" della Cina); la modificazione dei pattern di preferenze dei consumatori al variare del loro reddito e il cambiamento delle strutture produttive in seguito a investimenti e progresso tecnologico costituirebbero ulteriori elementi per lo sviluppo del commercio così come, ovviamente, un aumento degli accordi di libero scambio o un ampliamento di quelli esistenti.

Negli ultimi anni sono stati almeno quattro gli eventi in grado di apportare delle modifiche al quadro e allo sviluppo prospettico del commercio internazionale, al di là di quanto sopra descritto.

In primo luogo, sono occorsi i dazi dell'amministrazione Trump a rimodellare i rapporti fra gli USA e la Cina, ma anche fra gli USA e i partner occidentali, portando alla ribalta il *reshoring* (definito con diversi termini più o meno equivalenti), un processo teso a riportare la produzione sul suolo domestico, anziché lasciarla sparsa in lunghe e articolate catene del valore globali, con ciò avviando una sorta di deglobalizzazione. Difatti, da diverso tempo si sente argomentare di deglobalizzazione ma in realtà è difficile documentare, o meglio provare al di là di ogni dubbio, che tale processo sia realmente in atto. Il neologismo più adatto alla tendenza in atto nel commercio internazionale è forse "*slowbalization*" ad indicare che non c'è una vera e propria inversione di tendenza, una perdita di globalizzazione, quanto piuttosto un rallentamento nel ritmo al quale essa si va realizzando. Sicuramente le decisioni dell'amministrazione Trump avevano il potere di influenzare pesantemente i flussi di alcune merci dirette negli Stati Uniti e, per le ritorsioni e contromisure

varie adottate dai partner, anche di quelle esportate dagli Stati Uniti; senza contare l'indebolimento della autorevolezza del WTO, con un effetto in generale negativo per il commercio mondiale. Allo stesso modo la rinegoziazione dell'accordo NAFTA, pur circoscritto al nord America, ha rimescolato le carte nel commercio e nella localizzazione produttiva. Ma non va dimenticata la capacità di reazione delle reti del commercio che di fronte a una diversa configurazione di regole e costi si sono modificate e riadattate anche in passato, non necessariamente passando per una diminuzione del traffico ma anzi, come già ricordato, con un suo continuo aumento. I costi del *reshoring* in effetti possono essere molto significativi, perché invertono un processo che aveva alla base molteplici scelte basate sulla convenienza economica. Infatti, non solo vanno realizzati nuovi impianti, ma si perde l'accesso a forze di lavoro con salari relativamente bassi, si recede da scelte di localizzazione degli impianti che potevano essere state guidate anche da motivazioni più squisitamente legate alla posizione geografica, con riferimento a motivazioni logistiche/infrastrutturali, di incentivi, di prossimità ai mercati di sbocco e a quelli di approvvigionamento, quando non a politiche o strategie di lungo periodo come quelle cinesi in Africa.

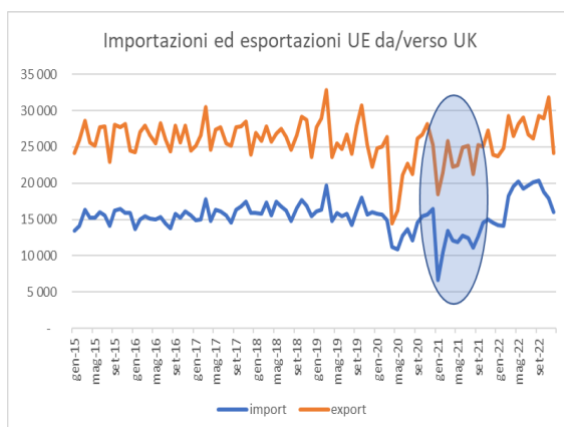


L'amministrazione Biden non ha di fatto smontato l'impianto protezionistico dall'amministrazione Trump: non solo non ha mai fatto un effettivo e sostanziale rientro dalla struttura dei dazi (nel grafico la quota di valore delle import sottoposto a dazio resta elevata), se non per alcuni prodotti (nell'ambito del settore fotovoltaico), mantenendo un elevato

livello di conflittualità con la Cina, spostando forse l'accento dal riequilibrio della bilancia dei pagamenti alla supremazia tecnologica. Da ultimo, ha introdotto con l'IRA (Inflation Reduction Act) ad agosto 2022 una serie di incentivi e regole che rischia di penalizzare soprattutto i partner asiatici ed europei. In pratica, infatti, si tratta di sussidi all'industria nazionale e di regole di origine per alcuni prodotti e materie prime strategiche che di fatto si configurano come barriere all'entrata di prodotti vari: per esempio, le auto elettriche devono essere assemblate sul territorio nordamericano.

È quasi superfluo evidenziare come l'imposizione di dazi, tariffe, o ancor più subdole barriere non tariffarie costose da arginare, possa ridurre i flussi di commercio, sia quelli direttamente interessati sia quelli collegati. Tuttavia, non va dimenticato che un altro esito può essere la *trade diversion*, un riorientamento geografico dei flussi commerciali la cui fattibilità è ovviamente determinata dalla natura dei beni sottoposti a vincoli che a volte non sono di facile sostituibilità per ragioni tecnologiche (es. microchip hitech) o magari per questioni di trasporto (es. gas). Tuttavia, in linea di massima si può ritenere ben difficile una totale diversione di commercio, specie quando le barriere riguardano blocchi di paesi così importanti e una tale molteplicità di beni, per cui è probabile che esse finiscano per ridurre la crescita del commercio in rapporto a quella del PIL.

Come secondo importante elemento per il commercio mondiale, contestualmente all'America First, e trascinandosi a lungo nell'incertezza, si è collocata la Brexit, che è andata a insidiare l'intenso legame commerciale fra UK e Unione Europea, gettando le basi per una rivisitazione delle regole esistenti con il mercato comune europeo. L'uscita dall'UE ovviamente si riverbera nei rapporti di UK con i paesi terzi extra-UE, ma anche nelle scelte strategiche di localizzazione dei siti produttivi e conseguentemente dei flussi commerciali, spiazzando chi sceglieva UK come sito all'interno del mercato UE e creando difficoltà anche ai produttori locali per il rispetto delle regole di origine e gli adempimenti burocratici per accedere al mercato europeo. Brexit ha continuato



a creare incertezza in questo senso, con le mai sopite richieste britanniche relative agli accordi che coinvolgono l'Irlanda che solo in questi giorni pare abbiano trovato una composizione, con un accordo fra UK e UE di cui non sono ancora noti i dettagli e nemmeno se sarà accettato dall'ala dura dei brexiter e da una parte dell'Irlanda del Nord. Le difficoltà che UK continua a

sperimentare nell'import-export sono un chiaro segno dell'importanza anche delle barriere non tariffarie che sembrano penalizzare soprattutto gli esportatori britannici.

Se quanto sopra descritto ha colpito in maniera diretta alcuni paesi e merci,

pur diffondendosi con gli effetti indiretti propri di un sistema così integrato come il commercio internazionale, più di recente si sono materializzati altri due eventi di portata globale e in grado di fare ripensare le strategie produttive che stanno alla base del commercio: la pandemia e la guerra russo ucraina.

Dapprima Covid-19, che ha reso palese la fragilità delle lunghe GVC (global value chain) formatesi nella precedente lunga fase di globalizzazione. I numerosi ed estesi lockdown che hanno praticamente fermato il mondo in contemporanea, e quelli successivi in Cina, in una fase di normalizzazione che ha stentato a lungo a completarsi, hanno messo a nudo come sia la produzione che la logistica e il trasporto delle merci siano esposti a vuoti di attività, giganteschi intasamenti, problemi di approvvigionamento, indotti da un lockdown in un porto o in un distretto produttivo particolare, alimentando ancor di più l'idea che l'accorciamento e semplificazione delle catene del valore possano essere un obiettivo economicamente interessante anche a fronte di maggiori costi del lavoro. L'ottimizzazione spinta dei processi produttivi globali li ha resi estremamente fluidi ma altrettanto estremamente fragili, non diversamente da un meccanismo di orologio, capace di segnare perfettamente il tempo ma completamente inutile con anche un solo ingranaggio fuori posto. La doppia dimensione spaziale e temporale di produzione e commercio richiede una sincronizzazione che una situazione certamente eccezionale quale la pandemia ha sostanzialmente disintegrato. Problemi "normali" sono probabilmente all'ordine del giorno e gestiti senza effetti così devastanti quali quelli che si sono rivelati durante la pandemia ma è apparso evidente come la probabilità di dovere interrompere la produzione in presenza di lunghe catene del valore possa diventare inaccettabilmente elevata. La possibilità di non poter produrre un'auto in Germania a causa della mancanza di un microchip prodotto in uno stabilimento chiuso per lockdown dall'altra parte del mondo o perché non c'è una nave per trasportarlo è diventata realtà. Di per sé la pandemia ha colpito la crescita del commercio anche per altri motivi, poiché ne ha modificato la struttura merceologica e quindi la composizione geografica, ma sono effetti che per la maggior parte si possono ritenere temporanei in quanto legati all'emergenza e destinati quindi a rientrare nella normalità dopo il crollo. Ma alcune delle situazioni che si sono verificate potranno avere strascichi soprattutto inducendo comportamenti più prudentiali negli operatori.

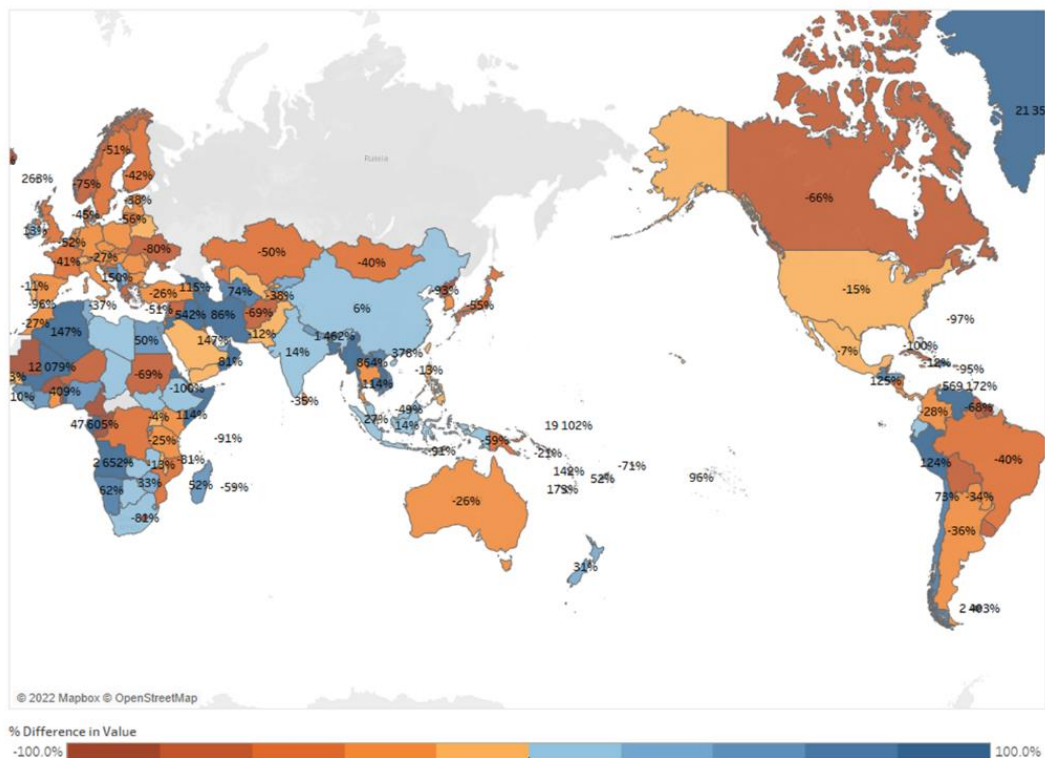
Durante la pandemia, infatti, è accaduto che la gran parte della capacità di trasporto navale a un certo punto si sia trovata dalla parte sbagliata degli oceani

mettendo in drammatica evidenza una criticità delle catene del valore globali.

Le chiusure dei porti, i lockdown, i blocchi nella produzione asincroni fra paesi industrializzati e Asia, Cina in particolare, la modificazione merceologica della domanda avevano tutti concorso nel portare la gran parte della capacità in termini di container in paesi che non erano in grado di esportare perché non adeguatamente attrezzati o perché fermati dal lockdown: per i container vuoti non era economico un ritorno ai porti di partenza dove stazionavano le altre merci (la crisi era poi acuita dalla mancanza di lavoratori marittimi e portuali fermati dal Covid) per cui restavano inutilizzati nel luogo della consegna. Per questo, merci anche disponibili presso gli esportatori (Cina soprattutto) non raggiungevano i mercati dove la domanda pure era presente. La situazione è diventata ancora più ingestibile quando la domanda è tornata a crescere in modo impetuoso per la generalità dei beni di consumo mentre l'offerta non era ancora in grado di ripartire perché in attesa di prodotti intermedi e materie prime. Una situazione che perpetuava la debolezza del commercio internazionale.

Certamente quanto successo potrà portare a ripensare la distribuzione dei siti produttivi e la frammentazione dei processi soprattutto inducendo a riconsiderare i pesi da attribuire a distanze, costi e presenza sul mercato di destinazione nelle scelte di localizzazione produttiva. Una redistribuzione che potrà anche sovrapporsi a quello che viene denominato "*nearshoring*" una pratica che porta a spostare i siti produttivi in paesi vicini, con una riduzione anche dei passaggi nella produzione dei beni, cercando di ridurre il raggio della produzione e le necessità logistiche. Tutti comportamenti che potrebbe ridurre la crescita del commercio rispetto a quella del PIL.

Infine, è giunta la guerra russo-ucraina che ha messo in drammatica evidenza soprattutto un aspetto: l'opportunità di passare da un paradigma di minor costo a uno di minor rischio geopolitico.



La guerra russo-ucraina ha ormai compiuto un anno e se la pandemia aveva messo in evidenza la delicatezza delle catene globali di produzione dei beni manufatti, il conflitto ha messo in risalto la questione della dipendenza (in alcuni casi quasi totale) da pochi fornitori per le materie prime energetiche e non. L'aspetto più evidente della crisi è proprio che la scarsa diversificazione, pur se dettata da indubbi e cospicui vantaggi economici, rappresenta un rischio ormai sempre meno accettabile in un periodo in cui la conflittualità fra paesi occidentali e i maggiori paesi emergenti che detengono le più ampie riserve di materie prime (USA esclusi) si sta facendo particolarmente aspra, anche senza considerare il caso estremo della guerra. Il commercio internazionale è rimasto colpito dalla guerra russo-ucraina in vario modo. Da un lato ci sono state le conseguenze più dirette: le sanzioni alla Russia (e ritorsioni) che hanno asciugato molti flussi di merci ma hanno comunque creato diversione verso paesi non sanzionatori di una parte del commercio russo, o il mancato import-export con l'Ucraina (nella mappa un esempio di diversione dopo l'invasione della Crimea del 2014 che portarono alle sanzioni alla Russia: in blu i paesi dai quali le importazioni russe

sono cresciute, in marrone quelli da quali sono calate fra il pre-Crimea e il 2020). Si tratta di flussi non esigui, che forse non sarebbero nemmeno così rilevanti in un'ottica globale se non fosse per il fatto che hanno riguardato prodotti e settori molto specifici, come l'energia o beni agricoli fondamentali. Ciò ha portato a forti tensioni sui prezzi nei mercati internazionali ma ha anche prospettato a un certo punto il rischio di dover procedere al razionamento, con conseguenti difficoltà produttive. E' quindi emersa la necessità di diversificare il più possibile l'approvvigionamento energetico e delle materie prime, con il forte vincolo rappresentato da come esse sono distribuite geograficamente e, nel contempo, di pensare anche a questo aspetto di dipendenza nella costruzione delle catene produttive, con un occhio allo schieramento politico/strategico dei paesi ove localizzare i siti produttivi. Conseguenze più indirette e di lungo termine potranno derivare anche dal fatto che si è andata delineando una frattura fra paesi emergenti che non hanno sanzionato la Russia, da una parte, e industrializzati dall'altra, frattura che non si può escludere possa lasciare strascichi o ampliarsi ulteriormente nel medio periodo. Anche in questo caso è nato un neologismo che descrive abbastanza bene la situazione che si va creando: si parla di "*friendshoring*" per indicare la possibile tendenza a rilocalizzare la produzione presso paesi "amici" che possano essere considerati affidabili in caso di un inasprimento delle frizioni geopolitiche. Diversificazione e *friendshoring* portano inevitabilmente a nuove configurazioni dei flussi di commercio negli anni a venire. Non va trascurato il rischio che la situazione corrente possa sfociare in qualcosa di ancora più rilevante per il commercio mondiale, se si dovesse esasperare la conflittualità commerciale con altri paesi di rilevanza come la Cina o l'India, che per esempio potrebbero finire ad essere obiettivo di sanzioni per il supporto alla Russia, con conseguenze inimmaginabili data la portata sia di ampiezza in termini merceologici sia di quantità del commercio cinese o di quello indiano.

Per gli sviluppi del commercio mondiale non vanno dimenticati dei processi in atto da tempo come la digitalizzazione che può andare a modificare i vantaggi comparati acquisiti o anche la crescente (altro neologismo) "*servicification*", ovvero il crescente contributo dei servizi al settore manifatturiero sia come input nelle varie fasi delle GVC, sia come parte del prodotto finale venduto in solido con esso, entrambi fenomeni che potrebbero in parte limare il traffico commerciale rendendo per esempio lo scambio di prodotti non necessario (digitalizzazione) o meno frequente (un macchinario con servizio di

manutenzione in “bundle.

I dati relativi agli ultimi anni, esclusi il 2020-21 che rappresentano valori fortemente fuori scala, come accennato non hanno messo in evidenza un processo di deglobalizzazione, quanto piuttosto di rallentamento della globalizzazione. Ma non paiono neppure in atto processi di spinta decisa alla regionalizzazione. La valutazione degli indici chiamati di “introversione commerciale”, che risultano crescenti all’aumentare dell’integrazione commerciale interna a un’area geografica a discapito di quella con altre aree, evidenzia come essi abbiano per lo più mantenuto un livello stabile se non in calo (Asia per esempio) negli ultimi anni, a testimoniare che la crescita di accordi regionali non si è in realtà ancora tradotta in un riorientamento di flussi a scapito del “fuori” regione.

In termini prospettici di medio periodo, i fattori sopra descritti non è sempre chiaro che segno possano avere sulla dinamica del commercio internazionale.

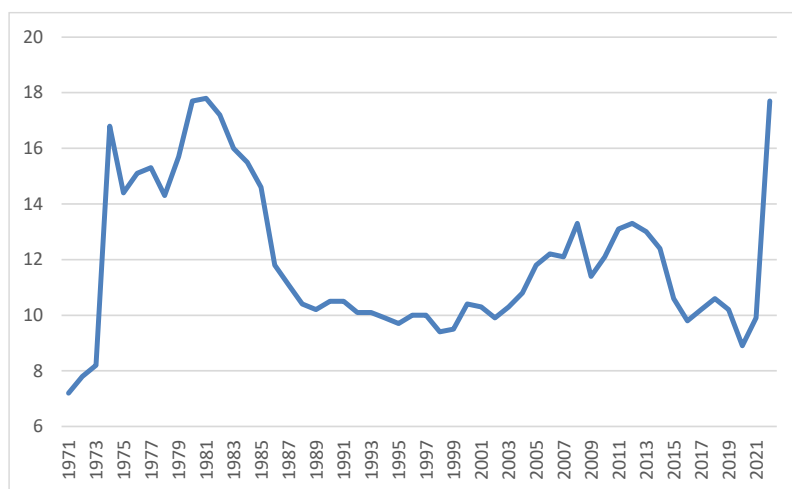
L’introversione/regionalizzazione non è affatto incompatibile con la crescita del commercio (si veda il processo di sviluppo dell’UE per esempio), anzi, la prossimità non solo geografica dei paesi coinvolti potrebbe creare lo sviluppo di ampi flussi commerciali; Brexit potrebbe diventare una gigantesca forma di trade-diversion aprendo il mercato UK a paesi prima non in grado di raggiungerlo, anche se finora questo non sembra il risultato ottenuto, complici però pandemia e guerra; anche il rimescolamento geografico delle forniture, la ricerca di sicurezza potrebbero allargare la platea o l’intensità di partecipazione al commercio di molti paesi. L’unico fenomeno che potrebbe avere un segno univocamente negativo è quello del reshoring, di cui però le prove sono tuttora scarse o inesistenti, e che con maggiore probabilità evolverà in una versione edulcorata di accorciamento e messa in sicurezza delle catene del valore sia per mantenere comunque un certo grado di diversificazione sia per questioni di sostenibilità. Non vanno dimenticati infatti in questo senso gli obiettivi in termini climatici che, se da un lato creano vincitori e vinti a seconda delle specializzazioni produttive, dall’altro vanno ad incentivare anche un accorciamento delle catene di trasporto. Nel complesso, al netto di gravi sconvolgimenti geopolitici, si potrebbe assistere quindi **a un recupero della crescita del commercio mondiale** che troverà giovamento dal coinvolgimento di alcune aree attualmente più marginali, come l’Africa per esempio, o l’India, che ancora devono trovare piena integrazione nel contesto commerciale globale. La partita su energia e materie prime potrebbe portare prepotentemente in primo piano soprattutto l’Africa per

le sue dotazioni naturali e le potenzialità di miglioramento delle connessioni per accorciare le distanze fra le risorse e i mercati. Riguardo la manifattura invece la crescita del reddito pro-capite nei paesi emergenti potrebbe trovare soddisfacimento soprattutto con le importazioni, in quanto generalmente i sistemi produttivi locali non sono ancora sufficientemente avanzati per soddisfare la domanda di beni di consumo; il processo stesso di catching-up e di creazione del tessuto produttivo necessario richiederebbe beni di investimento che sarebbe per lo più necessario importare, in ogni caso favorendo la crescita del commercio internazionale.

Il made in Italy argine alla crisi energetica

A gennaio l'Italia è tornata a registrare un cospicuo avanzo negli scambi con l'estero, in virtù del surplus di 3,4 miliardi conseguito nei confronti dei paesi extra Ue. Il risultato è della massima importanza perché segnala come la posizione delle imprese italiane sui mercati internazionali sia rimasta solida nonostante il formidabile aumento dei prezzi dell'energia che ha caratterizzato il 2022. A tal riguardo, l'Ocse stima che l'aumento dei prezzi registrato a partire dall'autunno 2021 e protrattosi fino allo scorso agosto abbia avuto dimensioni tali da portare al 17,7% la quota del Pil mondiale assorbita dalla spesa per prodotti energetici: un livello raggiunto in precedenza solo in occasione del secondo shock petrolifero e con una rapidità che rimanda allo shock del 1973 (grafico 1).

Grafico 1. Quota mondiale di Pil destinata a spese per l'energia

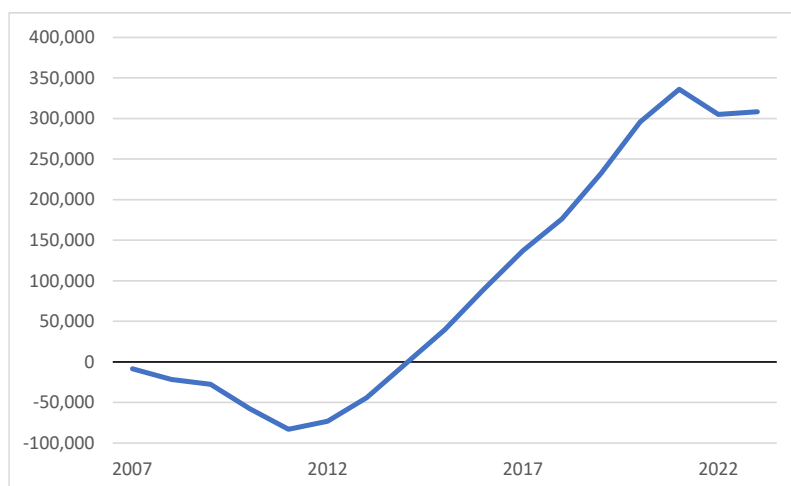


Fonte: OECD, Economic outlook, November, 2022.

In questo contesto di grande complessità e con una dinamica del commercio mondiale che ha ridotto di un terzo la sua velocità (dal 10,7% del 2021 al 3,9% del 2022), le esportazioni italiane di beni e servizi sono aumentate del 9,4% secondo le risultanze a valori concatenati della Contabilità nazionale e del 20,6%, in riferimento alle sole merci, nella misurazione a prezzi correnti fornita dall'Istat. I dati di Contabilità nazionale segnalano inoltre un'accelerazione nel quarto trimestre 2022, con un aumento congiunturale del 2,6% (a fronte della variazione nulla del trimestre estivo) che porta in eredità al 2023 una crescita acquisita quasi dello stesso ammontare (+2,3%). Per le importazioni il trascinamento statistico dal 2022 al 2023 è invece pari ad appena lo 0,3%.

Più in generale va sottolineato come a partire dalla crisi dei debiti sovrani (2011-13) l'Italia abbia invertito il segno del proprio saldo commerciale, cumulando a fine 2021 un avanzo cumulato di quasi 350 miliardi di euro, che ha consentito di assorbire con relativa facilità il deficit di 31 miliardi generato nel 2022 dal peggioramento delle ragioni di scambio. Questo superamento di fatto del vincolo di bilancia dei pagamenti è oggi uno dei punti di forza dell'economia italiana e dà misura del contributo fornito dal made in Italy al consolidamento delle prospettive di sviluppo del nostro paese.

Grafico 2. Italia, saldo commerciale cumulato 2007-2023 gennaio (merci, milioni di euro)



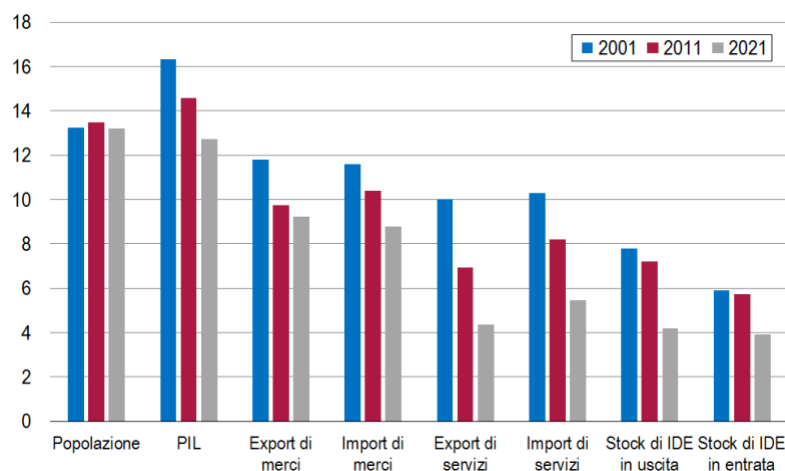
Fonte: OECD, Economic outlook, November, 2022.

Un indubbio successo che non può tuttavia essere considerato un punto di arrivo, dal momento che altri indicatori segnalano come la proiezione internazionale dell'economia italiana sia ancora sottodimensionata. Le elaborazioni riportate nel

grafico 3 evidenziano al riguardo il generalizzato abbassamento delle quote detenute dall'Italia sui mercati mondiali. I brillanti andamenti del made in Italy devono quindi essere ricondotti a un miglioramento del cosiddetto margine intensivo, ossia a un aumento delle esportazioni a parità di numero di imprese esportatrici, e non invece a un incremento del margine estensivo, ossia a un aumento delle vendite all'estero determinato da un maggior numero di imprese presenti sui mercati internazionali.

Ciò considerando, una politica per il made in Italy dovrebbe porsi l'obiettivo primario di un ampliamento della platea delle imprese esportatrici, accompagnando al contempo un rafforzamento della competitività dei soggetti già internazionalizzati. Ciò a sua volta rimanda a due principali rami di intervento: da una parte una strategia di incremento della produttività, che come noto vede persistentemente l'Italia in condizioni di svantaggio comparato rispetto agli altri principali paesi; dall'altra un più efficace disegno delle politiche di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese.

Grafico 3. Peso dell'economia italiana nell'UE-27
(percentuali sui numeri o sui valori a prezzi correnti)



Fonte: elaborazioni CER su dati Eurostat e UNCTAD.

Produttività

Dal lato della produttività, la situazione delle imprese italiane resta condizionata da fattori esterni come i costi dell'energia, le carenze delle infrastrutture, i limiti della Pubblica Amministrazione e del sistema della formazione e della ricerca. In questo contesto, un nucleo rilevante di imprese manifatturiere è riuscito negli ultimi anni a difendere i propri margini di competitività, con miglioramenti di

efficienza che hanno contribuito all'allineamento della dinamica della produttività del lavoro del settore a quella di Francia e Germania. Tuttavia, nell'insieme dell'economia, il ritardo rispetto agli altri paesi dell'Eurozona si è ampliato in termini di produttività oraria del lavoro, soprattutto per la sottostante tendenziale flessione della produttività totale dei fattori. Si tratta essenzialmente delle difficoltà incontrate dalle imprese di minori dimensioni nei processi di innovazione tecnologica e organizzativa, in particolare nel settore dei servizi, che tuttavia condizionano negativamente anche la competitività delle imprese manifatturiere.

La chiave per tentare di risolvere i problemi che limitano la competitività delle imprese e frenano la crescita dell'economia italiana sta soprattutto in un programma di investimenti in conoscenze, capace di coinvolgere anche le piccole imprese. Si tratta non soltanto di migliorare la qualità del sistema di formazione e ricerca, ma anche di assicurare meccanismi efficaci per la condivisione delle conoscenze tecnologiche e organizzative tra centri di ricerca, imprese, istituzioni pubbliche e organizzazioni sociali.

Politiche per l'internazionalizzazione

Il sistema di soggetti pubblici preposto a sostenere l'internazionalizzazione delle imprese italiane appare caratterizzato da una "ridondanza istituzionale", che pone rilevanti problemi di coordinamento, sia orizzontale (tra diversi soggetti nazionali), sia verticale (tra istituzioni regionali, nazionali e sovranazionali). L'assetto istituzionale che presiede alle politiche di internazionalizzazione è stato modificato più volte negli ultimi decenni. Di fatto, non sembra ancora aver trovato un equilibrio soddisfacente, soprattutto per quanto riguarda la compatibilità tra i motivi che spingono ad attribuire poteri rilevanti alle Regioni e quelle che indicano l'esigenza opposta, per conseguire maggiore efficienza ed efficacia nell'azione pubblica e ridurre gli squilibri territoriali.

Malgrado i tentativi di coordinamento verticale e orizzontale, nelle cabine di regia, nei comitati interministeriali e nella Conferenza delle Regioni, questa condivisione delle competenze non ha migliorato significativamente l'efficacia dell'azione pubblica a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese e per l'attrazione di investimenti esteri. Ciò non dovrebbe sorprendere, se si considerano le economie di scala realizzabili con la centralizzazione delle strutture, in particolare all'estero, e gli effetti negativi che possono derivare dalla competizione tra le istituzioni locali in attività caratterizzate da un alto grado di

interdipendenza tra le azioni dei diversi soggetti.

Il problema dell'allocazione verticale delle competenze tra i diversi livelli istituzionali appare ancora più serio con riferimento ai rapporti tra le politiche per l'internazionalizzazione e la coesione territoriale. Se è vero, per esempio, che una maggiore concentrazione verso il Mezzogiorno degli afflussi di investimenti esteri potrebbe dare un contributo importante a ridurre il divario di sviluppo con il resto del paese, appare assai difficile che questo risultato possa essere ottenuto in un contesto in cui le Regioni competano tra di loro per attrarre l'interesse delle multinazionali.

Emerge dunque con chiarezza l'esigenza di rafforzare il coordinamento nazionale delle politiche per l'internazionalizzazione, valutando anche l'ipotesi di riservare al centro le competenze in tale ambito, sottraendolo al gruppo di quelli a potestà concorrente. Ciò non deve però spingere a trascurare il ruolo fondamentale che le istituzioni locali possono svolgere per adattare tali politiche ai diversi contesti territoriali, creando le condizioni più favorevoli alla diffusione dei benefici dell'integrazione internazionale. Le competenze e i mezzi di cui dispongono gli enti centrali non possono essere sufficienti a concepire e realizzare interventi capaci di valorizzare adeguatamente le risorse locali. Più in generale, l'azione pubblica non può essere efficace se non riesce a mobilitare le conoscenze e le energie diffuse nella società tra i diversi soggetti cui si rivolgono i suoi interventi. Il disegno delle politiche per l'internazionalizzazione deve nascere da un lavoro paziente di consultazione e coinvolgimento del sistema imprenditoriale e di tutte le forze sociali interessate ai loro effetti, il che richiede necessariamente una diffusa articolazione territoriale delle attività, anche in considerazione degli elevati costi di transazione e coordinamento che esse richiedono. Al ruolo positivo che possono svolgere le agenzie regionali di attrazione degli IDE è dedicato il riquadro 11 del Rapporto.

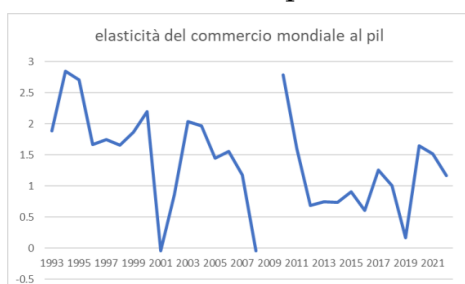
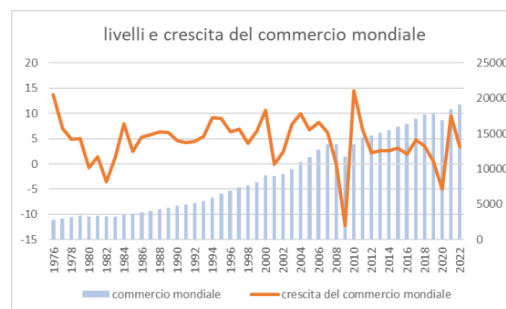
Tuttavia, se l'elaborazione delle strategie e delle misure di intervento non può che nascere dal basso verso l'alto, in un processo di apprendimento condiviso tra le imprese, i sistemi locali e le istituzioni centrali, la sintesi politica e la definizione delle «regole del gioco» per i diversi soggetti dovrebbero essere svolte a livello nazionale, tenendo conto dei vincoli e delle opportunità derivanti dai rapporti con gli altri paesi. Inoltre, le attività realizzate all'estero non possono essere frammentate in una molteplicità di canali, ma richiedono una regia unica nazionale, che ne assicuri la coerenza e ne rafforzi l'impatto sui mercati.

ALLEGATO 2



Nota per audizione CNEL sul Made in Italy

Negli ultimi decenni, il commercio mondiale è costantemente cresciuto, se si escludono alcuni rari episodi di caduta, a volte anche fragorosa, in corrispondenza delle maggiori crisi globali, quella finanziaria del 2009 e quella COVID-19 del 2020 in particolare. Il passo tenuto dal

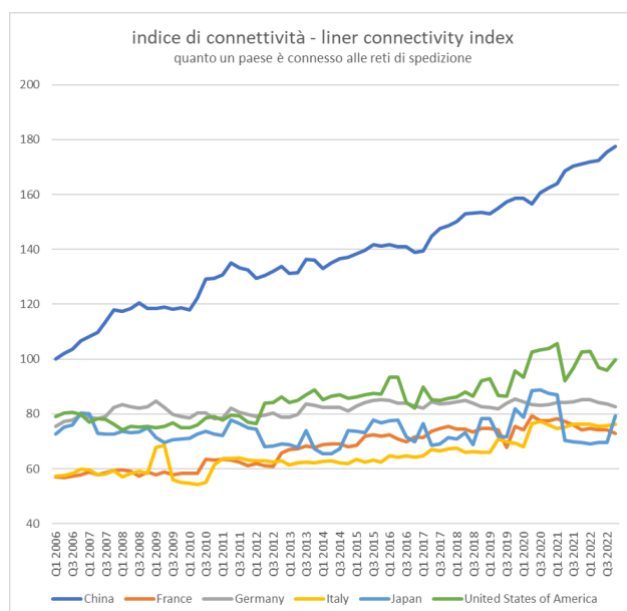


cadere sotto l'1 dal 2012 in poi. Il periodo di massimo sviluppo è stato spinto da fattori sia di ordine politico-istituzionale sia da scelte economico-organizzative. Con riferimento ai primi, si ricordi il disfacimento del blocco sovietico e l'entrata della Cina negli accordi

WTO, che hanno portato all'aumento del numero di attori integrati nel sistema di scambi mondiali, oltre all'allargamento dell'Unione Europea, il tutto in un contesto permeato da nuovi accordi nell'ambito del WTO. Con il secondo ordine di fattori, si fa riferimento allo sviluppo del processo di globalizzazione. In esso grossa parte aveva la frammentazione geografica dei processi produttivi che portava alla realizzazione di catene del valore globali (GVC), complessi sistemi integrati fra produzione, localizzata secondo le specifiche convenienze, e logistica, vitale nel connettere tempestivamente i diversi stadi della produzione di un bene avvenuti magari in paesi diversi. Sono stati questi tutti fattori che hanno prodotto una notevole spinta allo sviluppo degli scambi internazionali ma che negli anni più recenti hanno iniziato a scricchiolare.

In estrema sintesi, si potrebbe sostenere che le normali dinamiche di sviluppo dei commerci bilaterali fra paesi (e nella loro somma, del commercio globale), in una ipotetica ed estremamente semplificata relazione gravitazionale, sono legate alla crescita assoluta e relativa dei diversi paesi da un lato e, dall'altro, dalla diminuzione della distanza fra essi, da intendersi ovviamente non in termini chilometrici quanto in termini di sviluppo dei mezzi di trasporto, del calo dei loro costi e della realizzazione di nuove connessioni che rendono il mondo più "piccolo" (si veda nel grafico p.es. il continuo "avvicinamento" della Cina); la modificazione dei pattern di preferenze dei consumatori al variare del loro

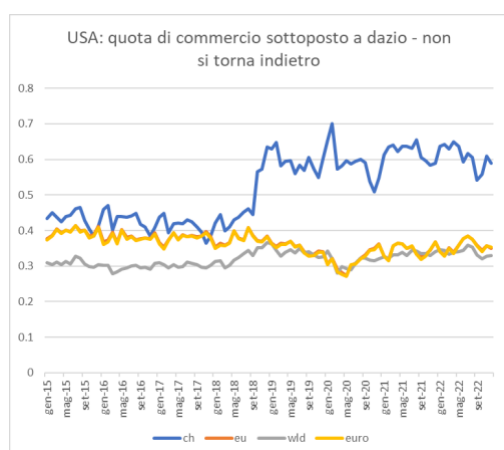
reddito e il cambiamento delle strutture produttive in seguito a investimenti e progresso tecnologico costituirebbero ulteriori elementi per lo sviluppo del commercio così come, ovviamente, un aumento degli accordi di libero scambio o un ampliamento di quelli esistenti.



Negli ultimi anni sono stati almeno quattro gli eventi in grado di apportare delle modifiche al quadro e allo sviluppo prospettico del commercio internazionale, al di là di quanto sopra descritto.

In primo luogo, sono occorsi i dazi dell'amministrazione Trump a rimodellare i rapporti fra gli USA e la Cina, ma anche fra gli USA e i partner occidentali, portando alla ribalta il *reshoring* (definito con diversi termini più o meno equivalenti), un processo teso a riportare la produzione sul suolo domestico, anziché lasciarla sparsa in lunghe e articolate catene del valore globali, con ciò avviando una sorta di deglobalizzazione. Difatti, da diverso tempo si sente argomentare di deglobalizzazione ma in realtà è difficile documentare, o meglio provare al di là di ogni dubbio, che tale processo sia realmente in atto. Il neologismo più adatto alla tendenza in atto nel commercio internazionale è forse "*slowbalization*" ad indicare che non c'è una vera e propria inversione di tendenza, una perdita di globalizzazione, quanto piuttosto un rallentamento nel ritmo al quale essa si va realizzando. Sicuramente le decisioni dell'amministrazione Trump avevano il potere di influenzare pesantemente i flussi di alcune merci dirette negli Stati Uniti e, per le ritorsioni e contromisure varie adottate dai partner, anche di quelle esportate dagli Stati Uniti; senza

contare l'indebolimento della autorevolezza del WTO, con un effetto in generale negativo per il commercio mondiale. Allo stesso modo la rinegoziazione dell'accordo NAFTA, pur circoscritto al nord America, ha rimescolato le carte nel commercio e nella localizzazione produttiva. Ma non va dimenticata la capacità di reazione delle reti del commercio che di fronte a una diversa configurazione di regole e costi si sono modificate e riadattate anche in passato, non necessariamente passando per una diminuzione del traffico ma anzi, come già ricordato, con un suo continuo aumento. I costi del *reshoring* in effetti possono essere molto significativi, perché invertono un processo che aveva alla base molteplici scelte basate sulla convenienza economica. Infatti, non solo vanno realizzati nuovi impianti, ma si perde l'accesso a forze di lavoro con salari relativamente bassi, si recede da scelte di localizzazione degli impianti che potevano essere state guidate anche da motivazioni più squisitamente legate alla posizione geografica, con riferimento a motivazioni logistiche/infrastrutturali, di incentivi, di prossimità ai mercati di sbocco e a quelli di approvvigionamento, quando non a politiche o strategie di lungo periodo come quelle cinesi in Africa.



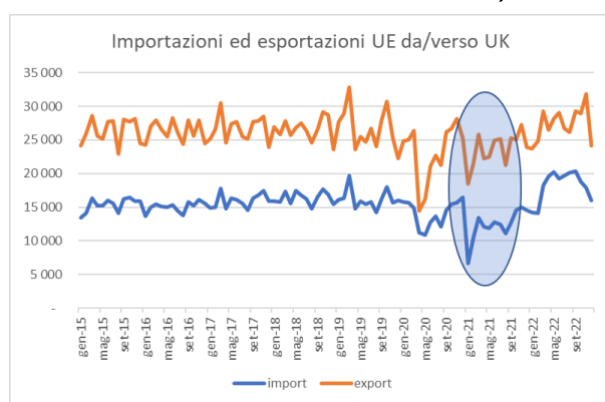
L'amministrazione Biden non ha di fatto smontato l'impianto protezionistico dall'amministrazione Trump: non solo non ha mai fatto un effettivo e sostanziale rientro dalla struttura dei dazi (nel grafico la quota di valore delle import sottoposto a dazio resta elevata), se non per alcuni prodotti (nell'ambito del settore fotovoltaico), mantenendo un elevato livello di conflittualità con la Cina,

spostando forse l'accento dal riequilibrio della bilancia dei pagamenti alla supremazia tecnologica. Da ultimo, ha introdotto con l'IRA (Inflation Reduction Act) ad agosto 2022 una serie di incentivi e regole che rischia di penalizzare soprattutto i partner asiatici ed europei. In pratica, infatti, si tratta di sussidi all'industria nazionale e di regole di origine per alcuni prodotti e materie prime strategiche che di fatto si configurano come barriere all'entrata di prodotti vari: per esempio, le auto elettriche devono essere assemblate sul territorio nordamericano.

È quasi superfluo evidenziare come l'imposizione di dazi, tariffe, o ancor più subdole barriere non tariffarie costose da arginare, possa ridurre i flussi di commercio, sia quelli direttamente interessati sia quelli collegati. Tuttavia,

non va dimenticato che un altro esito può essere la *trade diversion*, un riorientamento geografico dei flussi commerciali la cui fattibilità è ovviamente determinata dalla natura dei beni sottoposti a vincoli che a volte non sono di facile sostituibilità per ragioni tecnologiche (es. microchip hitech) o magari per questioni di trasporto (es. gas). Tuttavia, in linea di massima si può ritenere ben difficile una totale diversione di commercio, specie quando le barriere riguardano blocchi di paesi così importanti e una tale molteplicità di beni, per cui è probabile che esse finiscano per ridurre la crescita del commercio in rapporto a quella del PIL.

Come secondo importante elemento per il commercio mondiale, contestualmente all'America First, e trascinandosi a lungo nell'incertezza, si è



collocata la Brexit, che è andata a insidiare l'intenso legame commerciale fra UK e Unione Europea, gettando le basi per una rivisitazione delle regole esistenti con il mercato comune europeo. L'uscita dall'UE ovviamente si riverbera nei rapporti di UK con i paesi terzi extra-UE, ma anche nelle

scelte strategiche di localizzazione dei siti produttivi e conseguentemente dei flussi commerciali, spiazzando chi sceglieva UK come sito all'interno del mercato UE e creando difficoltà anche ai produttori locali per il rispetto delle regole di origine e gli adempimenti burocratici per accedere al mercato europeo. Brexit ha continuato a creare incertezza in questo senso, con le mai sopite richieste britanniche relative agli accordi che coinvolgono l'Irlanda che solo in questi giorni pare abbiano trovato una composizione, con un accordo fra UK e UE di cui non sono ancora noti i dettagli e nemmeno se sarà accettato dall'ala dura dei brexiter e da una parte dell'Irlanda del Nord. Le difficoltà che UK continua a sperimentare nell'import-export sono un chiaro segno dell'importanza anche delle barriere non tariffarie che sembrano penalizzare soprattutto gli esportatori britannici.

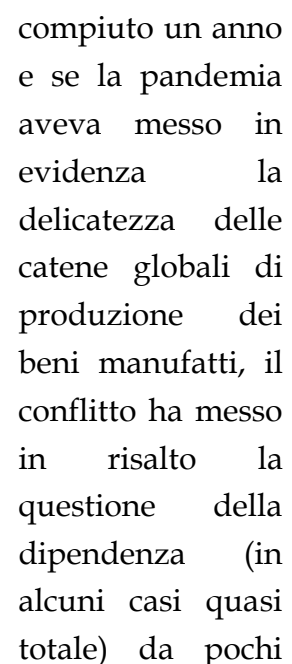
Se quanto sopra descritto ha colpito in maniera diretta alcuni paesi e merci, pur diffondendosi con gli effetti indiretti propri di un sistema così integrato come il commercio internazionale, più di recente si sono materializzati altri due eventi di portata globale e in grado di fare ripensare le strategie produttive che stanno alla base del commercio: la pandemia e la guerra russo ucraina.

Dapprima Covid-19, che ha reso palese la fragilità delle lunghe GVC (global value chain) formatesi nella precedente lunga fase di globalizzazione. I numerosi ed estesi lockdown che hanno praticamente fermato il mondo in contemporanea, e quelli successivi in Cina, in una fase di normalizzazione che ha stentato a lungo a completarsi, hanno messo a nudo come sia la produzione che la logistica e il trasporto delle merci siano esposti a vuoti di attività, giganteschi intasamenti, problemi di approvvigionamento, indotti da un lockdown in un porto o in un distretto produttivo particolare, alimentando ancor di più l'idea che l'accorciamento e semplificazione delle catene del valore possano essere un obiettivo economicamente interessante anche a fronte di maggiori costi del lavoro. L'ottimizzazione spinta dei processi produttivi globali li ha resi estremamente fluidi ma altrettanto estremamente fragili, non diversamente da un meccanismo di orologio, capace di segnare perfettamente il tempo ma completamente inutile con anche un solo ingranaggio fuori posto. La doppia dimensione spaziale e temporale di produzione e commercio richiede una sincronizzazione che una situazione certamente eccezionale quale la pandemia ha sostanzialmente disintegrato. Problemi "normali" sono probabilmente all'ordine del giorno e gestiti senza effetti così devastanti quali quelli che si sono rivelati durante la pandemia ma è apparso evidente come la probabilità di dovere interrompere la produzione in presenza di lunghe catene del valore possa diventare inaccettabilmente elevata. La possibilità di non poter produrre un'auto in Germania a causa della mancanza di un microchip prodotto in uno stabilimento chiuso per lockdown dall'altra parte del mondo o perché non c'è una nave per trasportarlo è diventata realtà. Di per sé la pandemia ha colpito la crescita del commercio anche per altri motivi, poiché ne ha modificato la struttura merceologica e quindi la composizione geografica, ma sono effetti che per la maggior parte si possono ritenere temporanei in quanto legati all'emergenza e destinati quindi a rientrare nella normalità dopo il crollo. Ma alcune delle situazioni che si sono verificate potranno avere strascichi soprattutto inducendo comportamenti più prudentziali negli operatori.

Durante la pandemia, infatti, è accaduto che la gran parte della capacità di trasporto navale a un certo punto si sia trovata dalla parte sbagliata degli oceani mettendo in drammatica evidenza una criticità delle catene del valore globali. Le chiusure dei porti, i lockdown, i blocchi nella produzione asincroni fra paesi industrializzati e Asia, Cina in particolare, la modificazione merceologica della domanda avevano tutti concorso nel portare la gran parte della capacità in termini di container in paesi che non erano in grado di esportare perché non

Certamente quanto successo potrà portare a ripensare la distribuzione dei siti produttivi e la frammentazione dei processi soprattutto inducendo a riconsiderare i pesi da attribuire a distanze, costi e presenza sul mercato di destinazione nelle scelte di localizzazione produttiva. Una redistribuzione che potrà anche sovrapporsi a quello che viene denominato “*nearshoring*” una pratica che porta a spostare i siti produttivi in paesi vicini, con una riduzione anche dei passaggi nella produzione dei beni, cercando di ridurre il raggio della produzione e le necessità logistiche. Tutti comportamenti che potrebbe ridurre la crescita del commercio rispetto a quella del PIL.

compiuto un anno e se la pandemia aveva messo in evidenza la delicatezza delle catene globali di produzione dei beni manufatti, il conflitto ha messo in risalto la questione della dipendenza (in alcuni casi quasi totale) da pochi fornitori per le materie prime energetiche e non. L'aspetto più evidente della crisi



è proprio che la scarsa diversificazione, pur se dettata da indubbi e cospicui vantaggi economici, rappresenta un rischio ormai sempre meno accettabile in un periodo in cui la conflittualità fra paesi occidentali e i maggiori paesi emergenti che detengono le più ampie riserve di materie prime (USA esclusi) si sta facendo particolarmente aspra, anche senza considerare il caso estremo della guerra. Il commercio internazionale è rimasto colpito dalla guerra russo-ucraina in vario modo. Da un lato ci sono state le conseguenze più dirette: le sanzioni alla Russia (e ritorsioni) che hanno asciugato molti flussi di merci ma hanno comunque creato diversione verso paesi non sanzionatori di una parte del commercio russo, o il mancato import-export con l'Ucraina (nella mappa un esempio di diversione dopo l'invasione della Crimea del 2014 che portarono alle sanzioni alla Russia: in blu i paesi dai quali le importazioni russe sono cresciute, in marrone quelli da quali sono calate fra il pre-Crimea e il 2020). Si tratta di flussi non esigui, che forse non sarebbero nemmeno così rilevanti in un'ottica globale se non fosse per il fatto che hanno riguardato prodotti e settori molto specifici, come l'energia o beni agricoli fondamentali. Ciò ha portato a forti tensioni sui prezzi nei mercati internazionali ma ha anche prospettato a un certo punto il rischio di dover procedere al razionamento, con conseguenti difficoltà produttive. E' quindi emersa la necessità di diversificare il più possibile l'approvvigionamento energetico e delle materie prime, con il forte vincolo rappresentato da come esse sono distribuite geograficamente e, nel contempo, di pensare anche a questo aspetto di dipendenza nella costruzione delle catene produttive, con un occhio allo schieramento politico/strategico dei paesi ove localizzare i siti produttivi. Conseguenze più indirette e di lungo termine potranno derivare anche dal fatto che si è andata delineando una frattura fra paesi emergenti che non hanno sanzionato la Russia, da una parte, e industrializzati dall'altra, frattura che non si può escludere possa lasciare strascichi o ampliarsi ulteriormente nel medio periodo. Anche in questo caso è nato un neologismo che descrive abbastanza bene la situazione che si va creando: si parla di "*friendshoring*" per indicare la possibile tendenza a rilocalizzare la produzione presso paesi "amici" che possano essere considerati affidabili in caso di un inasprimento delle frizioni geopolitiche. Diversificazione e *friendshoring* portano inevitabilmente a nuove configurazioni dei flussi di commercio negli anni a venire. Non va trascurato il rischio che la situazione corrente possa sfociare in qualcosa di ancora più rilevante per il commercio mondiale, se si dovesse esasperare la conflittualità commerciale con altri paesi di rilevanza come la Cina o l'India, che per esempio potrebbero finire ad essere obiettivo di sanzioni per il supporto alla Russia, con conseguenze

inimmaginabili data la portata sia di ampiezza in termini merceologici sia di quantità del commercio cinese o di quello indiano.

Per gli sviluppi del commercio mondiale non vanno dimenticati dei processi in atto da tempo come la digitalizzazione che può andare a modificare i vantaggi comparati acquisiti o anche la crescente (altro neologismo) “servicification”, ovvero il crescente contributo dei servizi al settore manifatturiero sia come input nelle varie fasi delle GVC, sia come parte del prodotto finale venduto in solido con esso, entrambi fenomeni che potrebbero in parte limare il traffico commerciale rendendo per esempio lo scambio di prodotti non necessario (digitalizzazione) o meno frequente (un macchinario con servizio di manutenzione in “bundle).

I dati relativi agli ultimi anni, esclusi il 2020-21 che rappresentano valori fortemente fuori scala, come accennato non hanno messo in evidenza un processo di deglobalizzazione, quanto piuttosto di rallentamento della globalizzazione. Ma non paiono neppure in atto processi di spinta decisa alla regionalizzazione. La valutazione degli indici chiamati di “introversione commerciale”, che risultano crescenti all’aumentare dell’integrazione commerciale interna a un’area geografica a discapito di quella con altre aree, evidenzia come essi abbiano per lo più mantenuto un livello stabile se non in calo (Asia per esempio) negli ultimi anni, a testimoniare che la crescita di accordi regionali non si è in realtà ancora tradotta in un riorientamento di flussi a scapito del “fuori” regione.

In termini prospettici di medio periodo, i fattori sopra descritti non è sempre chiaro che segno possano avere sulla dinamica del commercio internazionale. L’introversione/regionalizzazione non è affatto incompatibile con la crescita del commercio (si veda il processo di sviluppo dell’UE per esempio), anzi, la prossimità non solo geografica dei paesi coinvolti potrebbe creare lo sviluppo di ampi flussi commerciali; Brexit potrebbe diventare una gigantesca forma di trade-diversion aprendo il mercato UK a paesi prima non in grado di raggiungerlo, anche se finora questo non sembra il risultato ottenuto, complici però pandemia e guerra; anche il rimescolamento geografico delle forniture, la ricerca di sicurezza potrebbero allargare la platea o l’intensità di partecipazione al commercio di molti paesi. L’unico fenomeno che potrebbe avere un segno univocamente negativo è quello del reshoring, di cui però le prove sono tuttora scarse o inesistenti, e che con maggiore probabilità evolverà in una versione edulcorata di accorciamento e messa in sicurezza delle catene del valore sia per mantenere comunque un certo grado di diversificazione sia per questioni di

sostenibilità. Non vanno dimenticati infatti in questo senso gli obiettivi in termini climatici che, se da un lato creano vincitori e vinti a seconda delle specializzazioni produttive, dall'altro vanno ad incentivare anche un accorciamento delle catene di trasporto. Nel complesso, al netto di gravi sconvolgimenti geopolitici, si potrebbe assistere quindi **a un recupero della crescita del commercio mondiale** che troverà giovamento dal coinvolgimento di alcune aree attualmente più marginali, come l'Africa per esempio, o l'India, che ancora devono trovare piena integrazione nel contesto commerciale globale. La partita su energia e materie prime potrebbe portare prepotentemente in primo piano soprattutto l'Africa per le sue dotazioni naturali e le potenzialità di miglioramento delle connessioni per accorciare le distanze fra le risorse e i mercati. Riguardo la manifattura invece la crescita del reddito pro-capite nei paesi emergenti potrebbe trovare soddisfacimento soprattutto con le importazioni, in quanto generalmente i sistemi produttivi locali non sono ancora sufficientemente avanzati per soddisfare la domanda di beni di consumo; il processo stesso di catching-up e di creazione del tessuto produttivo necessario richiederebbe beni di investimento che sarebbe per lo più necessario importare, in ogni caso favorendo la crescita del commercio internazionale.

