

Il futuro della competitività Europea

Parte A | Una strategia di competitività per l'Europa

SETTEMBRE 2024



Prefazione

L'Europa si preoccupa del rallentamento della crescita dall'inizio di questo secolo. Si sono succedute varie strategie per aumentare i tassi di crescita, ma la tendenza è rimasta invariata. Secondo diverse metriche, si è aperto un ampio divario nel PIL tra l'UE e gli Stati Uniti, guidato principalmente da un rallentamento più pronunciato della crescita della produttività in Europa. Le famiglie europee hanno pagato il prezzo della perdita del tenore di vita. Su base pro capite, il reddito disponibile reale è cresciuto quasi il doppio negli Stati Uniti rispetto all'UE dal 2000. Per la maggior parte di questo periodo, il rallentamento della crescita è stato visto come un inconveniente, ma non come una calamità. Gli esportatori europei sono riusciti a conquistare quote di mercato nelle parti del mondo in più rapida crescita, soprattutto in Asia. Molte più donne sono entrate nella forza lavoro, aumentando il contributo del lavoro alla crescita. Inoltre, dopo le crisi dal 2008 al 2012, la disoccupazione è diminuita costantemente in tutta Europa, contribuendo a ridurre la disuguaglianza e a mantenere il benessere sociale. L'UE ha anche beneficiato di un ambiente globale favorevole. Il commercio mondiale è cresciuto grazie alle regole multilaterali.

La sicurezza dell'ombrello di sicurezza degli Stati Uniti ha liberato budget per la difesa da destinare ad altre priorità. In un mondo di geopolitica stabile, non avevamo motivo di preoccuparci della crescente dipendenza da Paesi che ci aspettavamo rimanessero nostri amici. Ma le fondamenta su cui abbiamo costruito stanno ora vacillando. Il precedente paradigma globale sta svanendo. L'era della rapida crescita del commercio mondiale sembra essere passata, e le aziende dell'UE si trovano ad affrontare sia una maggiore concorrenza dall'estero che un minore accesso ai mercati esteri. L'Europa ha perso bruscamente il suo più importante fornitore di energia, la Russia.

Nel frattempo, la stabilità geopolitica sta diminuendo e le nostre dipendenze si sono rivelate vulnerabili. Il cambiamento tecnologico sta accelerando rapidamente. L'Europa ha perso ampiamente la rivoluzione digitale guidata da Internet e gli aumenti di produttività che ha portato: infatti, il divario di produttività tra l'UE e gli Stati Uniti è in gran parte spiegato dal settore tecnologico. L'UE è debole nelle tecnologie emergenti che guideranno la crescita futura. Solo quattro delle 50 aziende tecnologiche più importanti al mondo sono europee.

Eppure, il bisogno di crescita dell'Europa è in aumento. L'UE sta entrando nel primo periodo della sua storia recente in cui la crescita non sarà sostenuta dall'aumento della popolazione. Entro il 2040, si prevede che la forza lavoro si ridurrà di quasi 2 milioni di lavoratori all'anno. Dovremo fare maggiore affidamento sulla produttività per guidare la crescita.

Se l'UE dovesse mantenere il suo tasso medio di crescita della produttività dal 2015, sarebbe sufficiente solo per mantenere il PIL costante fino al 2050 – in un momento in cui l'UE sta affrontando una serie di nuove esigenze di investimento che dovranno essere finanziate attraverso una crescita maggiore. Per digitalizzare e decarbonizzare l'economia e aumentare la nostra capacità di difesa, la quota di investimenti in Europa dovrà aumentare di circa 5 punti percentuali del PIL, fino a raggiungere i livelli visti negli anni '60 e '70.

Si tratta di una situazione senza precedenti: il tasso di crescita del 2015 sarebbe sufficiente a mantenere il PIL costante fino al 2050. Si tratta di una cifra senza precedenti: per fare un confronto, gli investimenti aggiuntivi forniti dal Piano Marshall tra il 1948-51 ammontavano a circa l'1-2% del PIL all'anno. Se l'Europa non riesce a diventare più produttiva, saremo costretti a scegliere. Non saremo in grado di diventare, allo stesso tempo, un leader nelle nuove tecnologie, un faro della responsabilità climatica e un attore indipendente sulla scena mondiale. Non saremo in grado di finanziare il nostro modello sociale. Dovremo ridimensionare alcune, se non tutte, le nostre ambizioni.

Si tratta di una sfida esistenziale. I valori fondamentali dell'Europa sono la prosperità, l'equità, la libertà, la pace e la democrazia in un ambiente sostenibile. L'UE esiste per garantire che gli europei possano sempre beneficiare di questi diritti fondamentali. Se l'Europa non è più in grado di fornirli ai suoi cittadini – o se deve scambiare l'uno con l'altro – avrà perso la sua ragione d'essere.

L'unico modo per affrontare questa sfida è crescere e diventare più produttivi, preservando i nostri valori di equità e inclusione sociale. E l'unico modo per diventare più produttivi è che l'Europa cambi radicalmente.

Tre aree di intervento per rilanciare la crescita

Questa relazione identifica tre aree principali di intervento per rilanciare la crescita sostenibile. In ogni area, non partiamo da zero. L'UE dispone ancora di punti di forza generali – come sistemi educativi e sanitari forti e Stati sociali solidi – e di punti di forza specifici su cui costruire. Ma collettivamente non riusciamo a convertire questi punti di forza in industrie produttive e competitive sulla scena globale.

In primo luogo – e soprattutto – l'Europa deve riorientare profondamente i suoi sforzi collettivi per colmare il divario di innovazione con gli Stati Uniti e la Cina, soprattutto nelle tecnologie avanzate. L'Europa è bloccata in una struttura industriale statica, con poche nuove aziende che sorgono per sconvolgere le industrie esistenti o sviluppare nuovi motori di crescita. In effetti, non c'è nessuna azienda dell'UE con una capitalizzazione di mercato superiore a 100 miliardi di euro che sia stata creata da zero negli ultimi cinquant'anni, mentre tutte le sei aziende statunitensi con una valutazione superiore a 1.000 miliardi di euro sono state create in questo periodo. Questa mancanza di dinamismo si autoavvera.

Poiché le aziende dell'UE sono specializzate in tecnologie mature, dove il potenziale di innovazione è limitato, spendono meno in ricerca e innovazione (R&I) – 270 miliardi di euro in meno rispetto alle loro controparti statunitensi nel 2021. I primi 3 investitori in R&I in Europa sono stati dominati dalle aziende automobilistiche negli ultimi vent'anni. Lo stesso accadeva negli Stati Uniti all'inizio degli anni 2000, con l'auto e il settore farmaceutico in testa, ma ora i primi 3 sono tutti nel settore tecnologico. Il problema non è che l'Europa manchi di idee o di ambizione. Abbiamo molti ricercatori e imprenditori di talento che depositano brevetti. Ma l'innovazione è bloccata nella fase successiva: non riusciamo a tradurre l'innovazione in commercializzazione e le aziende innovative che vogliono crescere in Europa sono ostacolate in ogni fase da normative incoerenti e restrittive.

Di conseguenza, molti imprenditori europei preferiscono cercare finanziamenti da venture capitalist statunitensi e scalare nel mercato americano. Tra il 2008 e il 2021, quasi il 30% degli 'unicorni' fondati in Europa – le startup che sono state valutate più di 1 miliardo di dollari – hanno trasferito la loro sede all'estero, la maggior parte negli Stati Uniti.

Con il mondo che si trova sull'orlo di una rivoluzione AI, l'Europa non può permettersi di rimanere bloccata nelle "tecnologie e industrie di mezzo" del secolo precedente. Dobbiamo sbloccare il nostro potenziale innovativo. Questo sarà fondamentale non solo per essere leader nelle nuove tecnologie, ma anche per integrare l'AI nelle nostre industrie esistenti, in modo che possano rimanere all'avanguardia.

Una parte centrale di questa agenda sarà quella di fornire agli europei le competenze necessarie per trarre vantaggio dalle nuove tecnologie, in modo che tecnologia e inclusione sociale vadano di pari passo. Se da un lato l'Europa dovrebbe puntare ad eguagliare gli Stati Uniti in termini di innovazione, dall'altro dovremmo puntare a superare gli Stati Uniti nell'offrire opportunità di formazione e di apprendimento agli adulti, nonché buoni posti di lavoro per tutti, per tutta la durata della loro vita.

La seconda area di azione è un piano congiunto per la decarbonizzazione e la competitività. Se gli ambiziosi obiettivi climatici dell'Europa saranno accompagnati da un piano coerente per raggiungerli, la decarbonizzazione sarà un'opportunità per l'Europa. Ma se non riusciamo a coordinare le nostre politiche, c'è il rischio che la decarbonizzazione sia contraria alla competitività e alla crescita. Anche se i prezzi dell'energia sono diminuiti notevolmente rispetto ai loro picchi, le aziende dell'UE devono ancora affrontare prezzi dell'elettricità che sono 2-3 volte quelli degli Stati Uniti. I prezzi del gas naturale pagati sono 4-5 volte superiori.

Questo divario di prezzo è dovuto principalmente alla mancanza di risorse naturali in Europa, ma anche a problemi fondamentali del nostro mercato energetico comune. Le regole del mercato impediscono alle industrie e alle famiglie di cogliere tutti i benefici dell'energia pulita nelle loro bollette. Le tasse elevate e le rendite catturate dagli operatori finanziari aumentano i costi energetici per la nostra economia. Nel medio termine, la decarbonizzazione aiuterà a spostare la produzione di energia verso fonti energetiche pulite sicure e a basso costo. Ma i combustibili fossili continueranno a svolgere un ruolo centrale nella determinazione dei prezzi dell'energia, almeno per il resto di questo decennio. Senza un piano per trasferire i benefici della decarbonizzazione agli utenti finali, i prezzi dell'energia continueranno a pesare sulla crescita.

La spinta globale alla decarbonizzazione è anche un'opportunità di crescita per l'industria europea. L'UE è leader mondiale nelle tecnologie pulite come le turbine eoliche, gli elettrolizzatori e i carburanti a basso contenuto di carbonio, e più di un quinto delle tecnologie pulite e sostenibili a livello mondiale sono sviluppate qui.

Tuttavia, non è garantito che l'Europa colga questa opportunità. La concorrenza cinese sta diventando acuta in settori come la tecnologia pulita e i veicoli elettrici, grazie a una potente combinazione di politiche industriali e sussidi massicci, innovazione rapida, controllo delle materie prime e capacità di produrre su scala continentale. L'UE deve affrontare un possibile compromesso. Una maggiore dipendenza dalla Cina può offrire il percorso più economico ed efficiente per raggiungere i nostri obiettivi di decarbonizzazione. Ma la concorrenza statale cinese rappresenta anche una minaccia per le nostre industrie produttive di tecnologia pulita e automobilistica. La decarbonizzazione deve avvenire per il bene del nostro pianeta. Ma affinché diventi anche una fonte di crescita per l'Europa, avremo bisogno di un piano congiunto che abbracci le industrie che producono energia e quelle che consentono la decarbonizzazione, come la tecnologia pulita e l'industria automobilistica.

La terza area d'azione è l'aumento della sicurezza e la riduzione delle dipendenze. La sicurezza è un prerequisito per la crescita sostenibile. L'aumento dei rischi geopolitici può aumentare l'incertezza e frenare gli investimenti, mentre i grandi shock geopolitici o le interruzioni improvvise degli scambi commerciali possono essere estremamente dirompenti. Con l'affievolirsi dell'era della stabilità geopolitica, aumenta il rischio che l'insicurezza crescente diventi una minaccia per la crescita e la libertà. L'Europa è particolarmente esposta. Ci affidiamo a una manciata di fornitori per le materie prime critiche, soprattutto la Cina, anche se la domanda globale di questi materiali sta esplodendo a causa della transizione energetica pulita.

Inoltre, dipendiamo enormemente dalle importazioni di tecnologia digitale. Per la produzione di chip, il 75-90% della capacità globale di fabbricazione di wafer si trova in Asia. Queste dipendenze sono spesso bidirezionali – ad esempio, la Cina si affida all'UE per assorbire la sua sovraccapacità industriale – ma altre grandi economie come gli Stati Uniti stanno attivamente cercando di districarsi. Se l'UE non agisce, rischiamo di essere vulnerabili alla coercizione. In questo contesto, avremo bisogno di una vera e propria "politica economica estera" dell'UE per mantenere la nostra libertà – il cosiddetto statecraft.

L'UE dovrà coordinare gli accordi commerciali preferenziali e gli investimenti diretti con le nazioni ricche di risorse, creare scorte in aree critiche selezionate e creare partnership industriali per garantire la catena di approvvigionamento di tecnologie chiave. Solo insieme possiamo creare la leva di mercato necessaria per fare tutto questo. La pace è il primo e principale obiettivo dell'Europa. Ma le minacce alla sicurezza fisica sono in aumento e dobbiamo prepararci. L'UE è collettivamente il secondo Paese al mondo per spesa militare, ma questo non si riflette nella forza della nostra capacità industriale di difesa.

L'industria della difesa è troppo frammentata, il che ostacola la sua capacità di produrre su scala, e soffre di una mancanza di standardizzazione e interoperabilità delle attrezzature, che indebolisce la capacità dell'Europa di agire come una potenza coesa. Ad esempio, in Europa vengono prodotti dodici diversi tipi di carri armati, mentre gli Stati Uniti ne producono solo uno.

Che cosa ostacola?

In molte di queste aree, gli Stati membri stanno già agendo individualmente e le politiche industriali sono in aumento. Ma è evidente che l'Europa è al di sotto dei risultati che potremmo ottenere se agissimo come comunità.

Tre barriere ci ostacolano. In primo luogo, all'Europa manca la concentrazione. Articoliamo obiettivi comuni, ma non li sosteniamo definendo priorità chiare o dando seguito ad azioni politiche congiunte. Ad esempio, sosteniamo di favorire l'innovazione, ma continuiamo ad aggiungere oneri normativi alle aziende europee, che sono particolarmente costosi per le PMI e autodistruttivi per quelle dei settori digitali. Più della metà delle PMI in Europa indica gli ostacoli normativi e gli oneri amministrativi come la loro sfida più grande.

Abbiamo anche lasciato il nostro Mercato Unico frammentato per decenni, il che ha un effetto a cascata sulla nostra competitività. Spinge le aziende a forte crescita all'estero, riducendo a sua volta il bacino di progetti da finanziare e ostacolando lo sviluppo dei mercati dei capitali europei. E senza progetti a forte crescita in cui investire e mercati dei capitali che li finanzino, gli europei perdono l'opportunità di diventare più ricchi. Anche se le famiglie dell'UE risparmiano di più rispetto alle loro controparti statunitensi, la loro ricchezza è cresciuta solo di un terzo dal 2009.

In secondo luogo, l'Europa sta sprecando le sue risorse comuni. Abbiamo una grande capacità di spesa collettiva, ma la diluiamo in molteplici strumenti nazionali e comunitari. Ad esempio, non stiamo ancora unendo le forze nell'industria della difesa per aiutare le nostre aziende a integrarsi e a raggiungere una scala. Gli acquisti collaborativi europei hanno rappresentato meno di un quinto della spesa per l'acquisto di attrezzature per la difesa nel 2022.

Inoltre, non favoriamo le aziende europee competitive nel settore della difesa. Tra la metà del 2022 e la metà del 2023, il 78% della spesa totale per gli acquisti è stata destinata a fornitori extra-UE, di cui il 63% agli Stati Uniti. Allo stesso modo, non collaboriamo abbastanza sull'innovazione, anche se gli investimenti pubblici in tecnologie innovative richiedono grandi capitali e le ricadute per tutti sono sostanziali.

Il settore pubblico dell'UE spende in R&I circa quanto gli Stati Uniti come quota del PIL, ma solo un decimo di questa spesa avviene a livello europeo.

In terzo luogo, l'Europa non si coordina dove è importante. Le strategie industriali oggi – come si vede negli Stati Uniti e in Cina – combinano molteplici politiche, che vanno dalle politiche fiscali per incoraggiare la produzione nazionale, alle politiche commerciali per penalizzare i comportamenti anticoncorrenziali, alle politiche economiche estere per garantire le catene di approvvigionamento. Nel contesto dell'UE, collegare le politiche in questo modo richiede un alto grado di coordinamento tra gli sforzi nazionali e comunitari. Ma a causa del suo processo decisionale lento e disaggregato, l'UE è meno in grado di produrre una risposta di questo tipo. Le regole decisionali europee non si sono evolute in modo sostanziale con l'allargamento dell'UE e con l'aumento dell'ostilità e della complessità dell'ambiente globale che dobbiamo affrontare. Le decisioni vengono in genere prese questione per questione, con molteplici veti lungo il percorso.

Il risultato è un processo legislativo con un tempo medio di 19 mesi per approvare nuove leggi, dalla proposta della Commissione alla firma dell'atto adottato – e prima ancora che le nuove leggi vengano attuate negli Stati membri. L'obiettivo di questo rapporto è di delineare una nuova strategia industriale per l'Europa per superare queste barriere. Identifichiamo le cause principali dell'indebolimento della posizione dell'UE nei settori strategici chiave e presentiamo una serie di proposte per ripristinare la forza competitiva dell'UE. Per ogni settore analizzato, identifichiamo le proposte prioritarie per il breve e medio termine. In altre parole, queste proposte non sono da intendersi come aspirazioni: la maggior parte di esse sono pensate per essere attuate rapidamente e per fare una differenza tangibile nelle prospettive dell'UE.

In molte aree, l'UE può ottenere molto compiendo un gran numero di passi più piccoli, ma in modo coordinato e allineando tutte le politiche all'obiettivo comune. In altre aree, è necessario un piccolo numero di passi più grandi – delegando a livello europeo compiti che possono essere svolti solo lì. In altre aree ancora, l'UE dovrebbe fare un passo indietro, applicando il principio di sussidiarietà in modo più rigoroso e riducendo l'onere normativo che impone alle aziende europee. Una domanda chiave che si pone è come l'UE dovrebbe finanziare i massicci investimenti che la trasformazione dell'economia comporterà.

Nel presente rapporto presentiamo delle simulazioni per affrontare questa domanda.

Si possono trarre due conclusioni chiave per l'UE. In primo luogo, sebbene l'Europa debba avanzare con la sua Unione dei Mercati dei Capitali, il settore privato non sarà in grado di fare la parte del leone nel finanziamento degli investimenti senza il sostegno del settore pubblico. In secondo luogo, quanto più l'UE è disposta a riformarsi per generare un aumento della produttività, tanto più aumenterà lo spazio fiscale e sarà più facile per il settore pubblico fornire questo sostegno. Questo collegamento sottolinea perché l'aumento della produttività è fondamentale. Ha anche implicazioni per l'emissione di beni comuni sicuri.

Per massimizzare la produttività, sarà necessario un finanziamento congiunto per gli investimenti in beni pubblici europei chiave, come l'innovazione rivoluzionaria. Allo stesso tempo, ci sono altri beni pubblici identificati in questo rapporto – come gli appalti per la difesa o le reti transfrontaliere – che saranno insufficienti senza un'azione comune. Se le condizioni politiche e istituzionali sono soddisfatte, anche questi progetti richiederebbero un finanziamento comune.

Questa relazione esce in un momento difficile per il nostro continente. Dovremmo abbandonare l'illusione che solo la procrastinazione possa preservare il consenso. In realtà, la procrastinazione ha prodotto solo una crescita più lenta, e di certo non ha ottenuto più consenso. Siamo arrivati al punto in cui, senza un'azione, dovremo compromettere il nostro benessere, il nostro ambiente o la nostra libertà. Affinché la strategia delineata in questo rapporto abbia successo, dobbiamo iniziare con una valutazione comune della nostra posizione, degli obiettivi a cui vogliamo dare priorità, dei rischi che vogliamo evitare e dei compromessi che siamo disposti a fare.

Dobbiamo garantire che le nostre istituzioni democraticamente elette siano al centro di questi dibattiti. Le riforme possono essere veramente ambiziose e sostenibili solo se godono di un sostegno democratico. E dobbiamo assumere una nuova posizione nei confronti della cooperazione: rimuovere gli ostacoli, armonizzare le regole e le leggi e coordinare le politiche.

Ci sono diverse costellazioni in cui possiamo avanzare. Ma ciò che non possiamo fare è non avanzare affatto. La nostra fiducia nel fatto che riusciremo ad andare avanti deve essere forte. Mai in passato la scala dei nostri Paesi è apparsa così piccola e inadeguata rispetto alle dimensioni delle sfide. Ed è da molto tempo che l'autoconservazione è una preoccupazione così comune. Le ragioni per una risposta unitaria non sono mai state così convincenti – e nella nostra unità troveremo la forza di riformare.



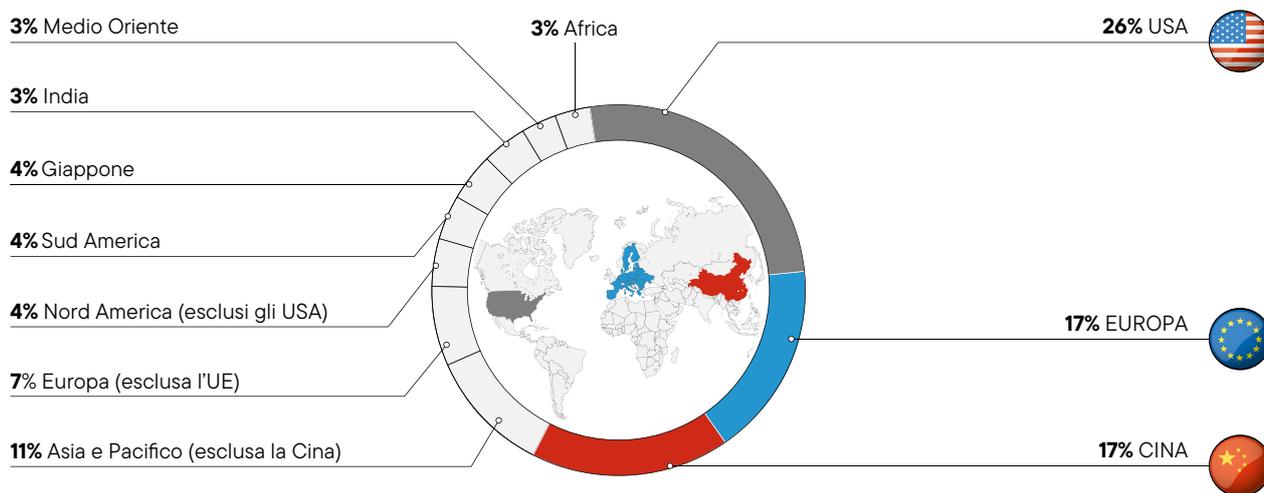
Indice

1. Il punto di partenza: un nuovo paesaggio per l'Europa	07
Tre trasformazioni per il futuro dell'Europa.....	11
Verso una risposta europea.....	15
Salvaguardare l'inclusione sociale	17
2. Colmare il divario di innovazione.....	21
La sfida della produttività in Europa.....	21
I principali ostacoli all'innovazione in Europa.....	27
Un programma per affrontare il deficit di innovazione	33
Colmare il divario di competenze	36
3. Un piano comune per la decarbonizzazione e la competitività	40
La causa dei prezzi elevati dell'energia	44
La minaccia per il settore europeo delle tecnologie pulite	48
Le sfide della decarbonizzazione asimmetrica	50
Un piano comune per la decarbonizzazione e la competitività ...	53
4. Aumentare la sicurezza e ridurre le dipendenze.....	58
Ridurre le vulnerabilità esterne	60
Rafforzare la capacità industriale per la difesa e lo spazio	63
5. Finanziamento degli investimenti.....	67
6. Rafforzare la governance.....	71

1. Il punto di partenza: un nuovo paesaggio per l'Europa

L'Europa ha già le basi per essere un'economia altamente competitiva. Il modello europeo combina un'economia aperta, un alto grado di concorrenza di mercato, un solido quadro giuridico e politiche attive per combattere la povertà e redistribuire la ricchezza. Questo modello ha permesso all'UE di coniugare alti livelli di integrazione economica e sviluppo umano con bassi livelli di disuguaglianza. L'Europa ha dato vita a un Mercato unico di 440 milioni di consumatori e 23 milioni di imprese, che rappresenta circa il 17% del PIL mondiale [cfr. Figura 1], raggiungendo al contempo tassi di disparità di reddito che, secondo alcune stime, sono inferiori di circa 10 punti percentuali rispetto a quelli degli Stati Uniti (USA) e della Cina [cfr. Figura 2]. Allo stesso tempo, l'approccio dell'UE ha prodotto risultati eccezionali in termini di governance, salute, istruzione e protezione ambientale. Dei dieci Paesi che hanno ottenuto il punteggio più alto al mondo per l'applicazione dello Stato di diritto, otto sono Stati membri dell'UE⁰¹. L'Europa supera gli Stati Uniti e la Cina in termini di aspettativa di vita alla nascita e di bassa mortalità infantile⁰¹. I sistemi di istruzione e formazione europei garantiscono un elevato livello di istruzione, con un terzo degli adulti che ha completato il percorso di istruzione superiore⁰¹. L'UE è inoltre leader mondiale in materia di sostenibilità e standard ambientali, nonché di progressi verso l'economia circolare, sostenuta dai più ambiziosi obiettivi globali di decarbonizzazione, e può beneficiare della più grande zona economica esclusiva del mondo, che copre 17 milioni di chilometri quadrati, 4 volte la superficie terrestre dell'UE⁰¹.

FIGURA 1
Quota del PIL mondiale
PIL a prezzi correnti, 2023

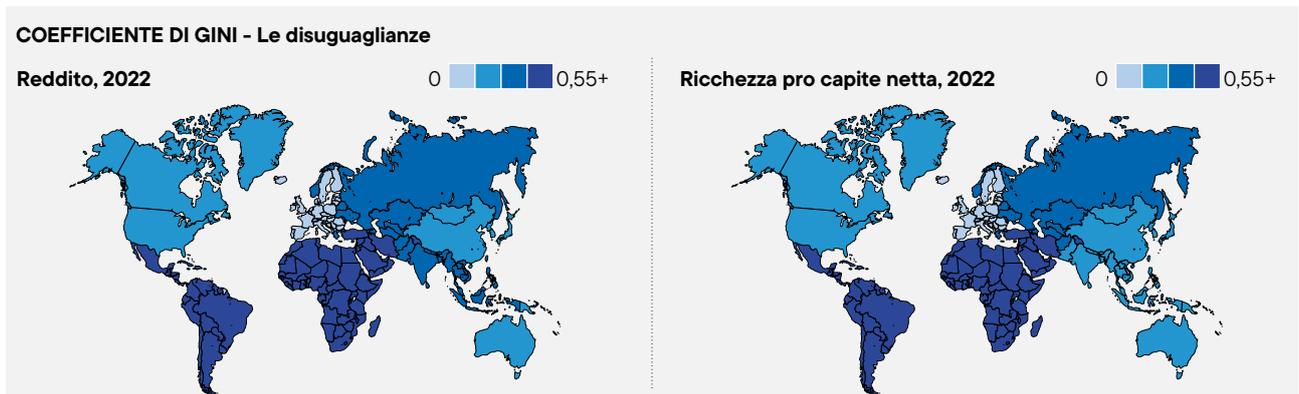
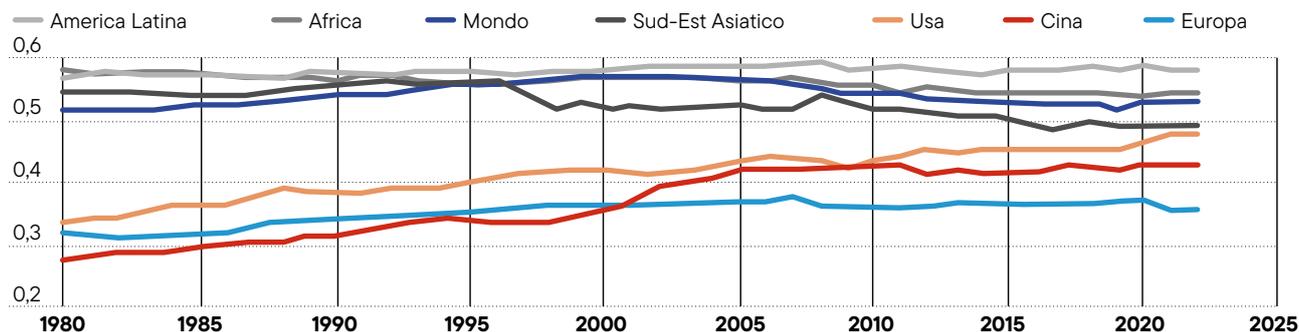


Fonte: Fondo monetario internazionale, 2024

01. Le Zone Economiche Esclusive (ZEE) sono zone marine prescritte dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare, che si estendono fino a 200 miglia nautiche dalla costa di un Paese, all'interno delle quali lo Stato ha il diritto di esplorare e sfruttare le risorse marittime. Lo sfruttamento di questa vasta area marittima contribuirà alla competitività, alla sicurezza e alla sostenibilità.

FIGURA 2

Disparità di reddito e salariale nelle regioni del mondo



Fonte: World Inequality Database (WID) 2024

Tuttavia, la crescita nell'UE ha rallentato a causa dell'indebolimento della crescita della produttività, mettendo in discussione la capacità dell'Europa di raggiungere le proprie ambizioni. L'UE ha definito una serie di ambizioni - come il raggiungimento di alti livelli di inclusione sociale, la neutralità delle emissioni di CO₂ e una maggiore rilevanza geopolitica - che dipendono dal mantenimento di solidi tassi di crescita economica. Tuttavia, negli ultimi due decenni la crescita economica dell'UE è stata costantemente più lenta di quella degli Stati Uniti, mentre la Cina ha recuperato rapidamente terreno. Il divario UE-USA nel livello del PIL ai prezzi del 2015⁰² si è progressivamente ampliato, passando da poco più del 15% nel 2002 al 30% nel 2023, mentre a parità di potere d'acquisto (PPA) è emerso un divario del 12% [cfr. Figura 3]. Il divario è aumentato in misura minore su base pro capite, poiché gli Stati Uniti hanno registrato una crescita demografica più rapida, ma resta in ogni caso significativo: in termini di PPA, è passato dal 31% nel 2002 al 34% oggi. Il principale motore di questi sviluppi divergenti è stata la produttività. Circa il 70% del divario del PIL pro capite rispetto agli Stati Uniti a PPA è legato dalla minore produttività dell'UE [cfr. Figura 4]. La crescita più lenta della produttività è stata a sua volta associata a una crescita più lenta del reddito e a una domanda interna più debole in Europa: su base pro capite, dal 2000 il reddito reale disponibile è cresciuto quasi il doppio negli Stati Uniti rispetto all'UE.

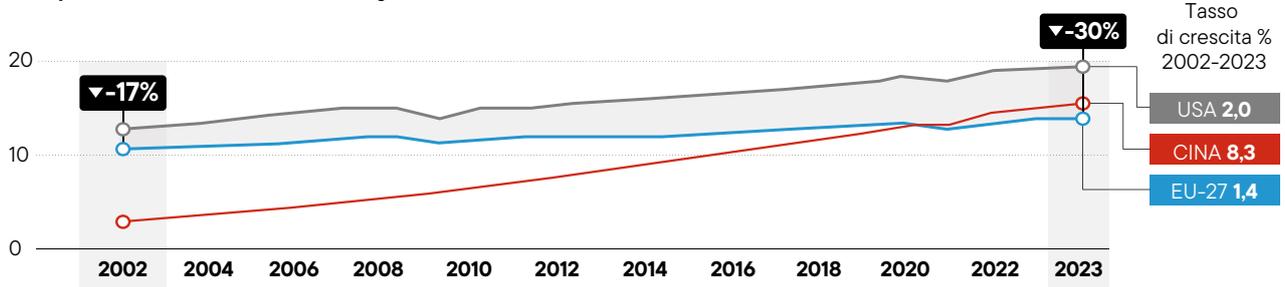
02. Il valore del divario del PIL in un determinato anno è puramente indicativo. Non deve essere considerata una stima esatta, poiché i deflatori dei prezzi e gli adeguamenti del potere d'acquisto sono imperfetti. Quando si confronta l'andamento del PIL tra i vari Paesi, il deflatore dei prezzi e il tasso di cambio hanno un effetto importante sui risultati. A seconda dell'obiettivo del confronto, un determinato indicatore può essere più rilevante di un altro. Il PIL a prezzi correnti offre indicazioni sul valore del mercato, il PIL a prezzi costanti sulla crescita dei volumi, mentre l'adeguamento del potere d'acquisto consente un confronto dal punto di vista del consumatore.

FIGURA 3

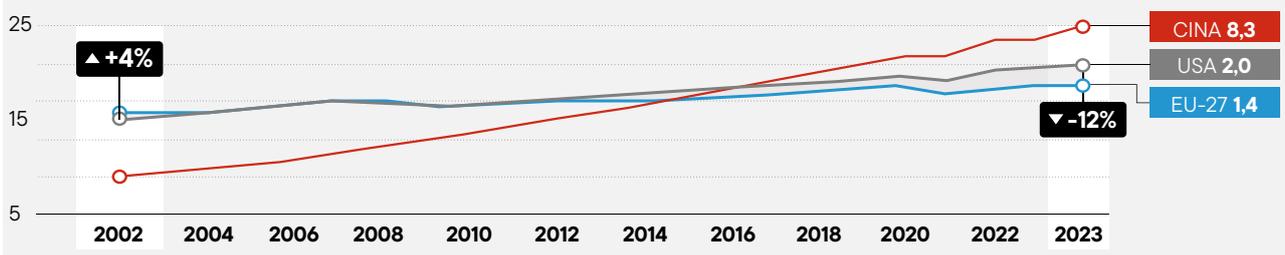
Evoluzione del PIL

Livelli di riferimento 2015, in trilioni di euro

PIL a prezzi costanti: il divario tra l'Ue e gli Usa è aumentato dal **17%** nel 2002 al **30%** nel 2023



PIL a parità di potere d'acquisto: il divario tra l'Ue e gli Stati Uniti è cresciuto fino al **12%** nel 2023

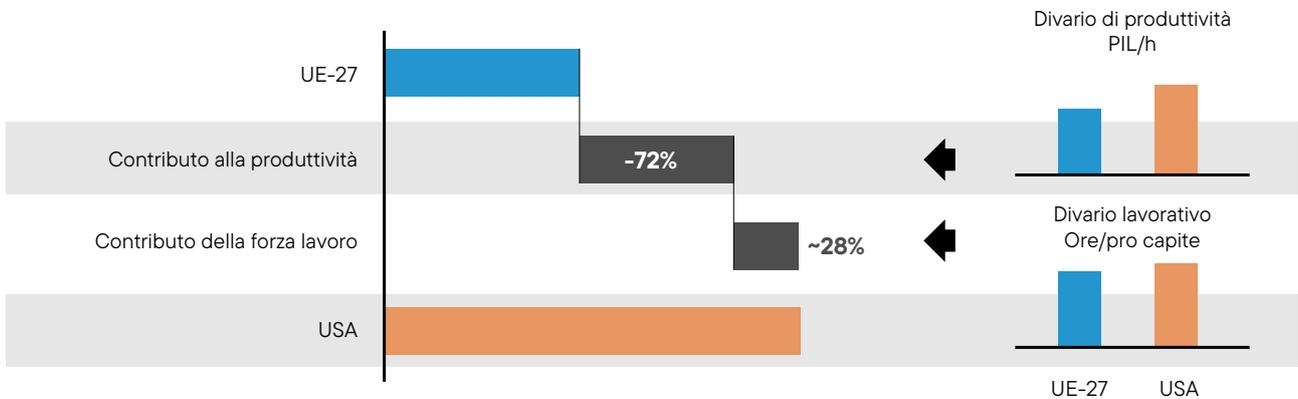


Fonte: OCSE, 2024

FIGURA 4

Divario del PIL pro capite

PIL pro capite, 2023, prezzi costanti a PPA (EUR)



Fonte: AMECO, 2024

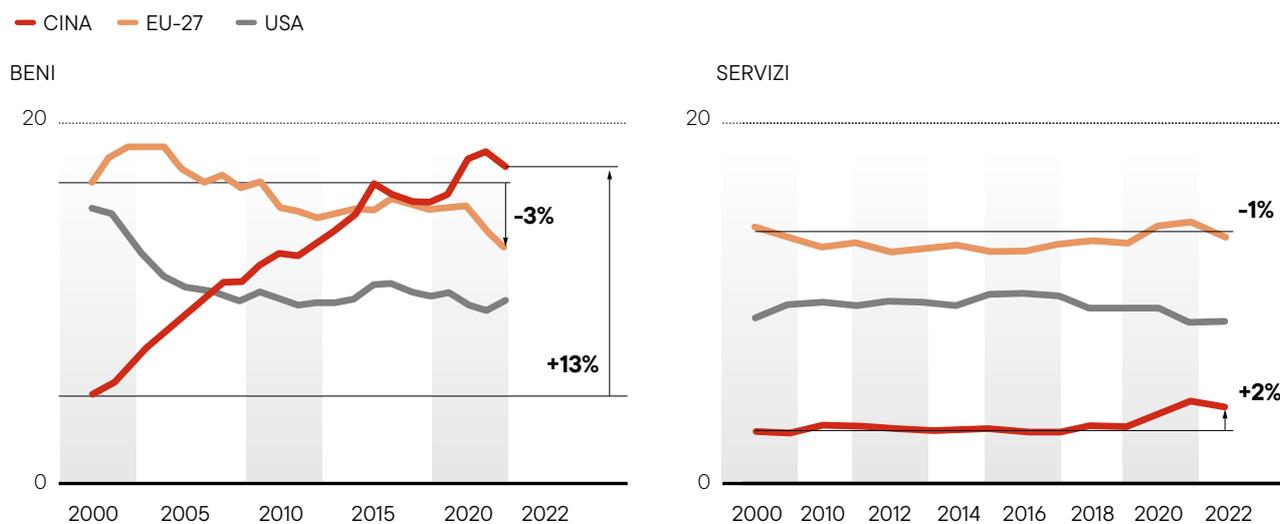
Allo stesso tempo, sono venute meno tre condizioni esterne - nel commercio, nell'energia e nella difesa - che hanno sostenuto la crescita in Europa dopo la fine della Guerra Fredda. In primo luogo, anche se la crescita interna è rallentata, l'UE ha beneficiato in modo significativo della crescita del commercio mondiale secondo le regole multilaterali. Tra il 2000 e il 2019, la quota del commercio internazionale sul PIL è passata dal 30% al 43% nell'UE, mentre negli Stati Uniti è passata dal 25% al 26%. L'apertura commerciale ha fatto sì che l'Europa potesse importare liberamente i beni e i servizi di cui era carente, dalle materie prime alle tecnologie avanzate, esportando al contempo i prodotti manifatturieri in cui era specializzata, in particolare verso i mercati in crescita dell'Asia. Tuttavia, l'ordine commerciale multilaterale è ora in profonda crisi e l'era della rapida crescita del commercio mondiale sembra essere passata: il FMI prevede che il commercio mondiale crescerà del 3,2% nel medio termine, un ritmo ben al di sotto della sua media annuale dal 2000 al 2019 pari al 4,9%^{iv}. In secondo luogo, con la normalizzazione delle relazioni con la Russia, l'Europa è stata in grado di soddisfare la propria domanda di energia importata grazie ad ampi gasdotti, che hanno fornito circa il 45% delle importazioni di gas naturale dell'UE nel 2021. Ma questa fonte di energia relativamente a buon mercato è ora scomparsa, comportando un costo enorme per l'Europa. L'UE ha perso più di un anno di crescita del PIL e ha dovuto reindirizzare ingenti risorse fiscali verso i sussidi energetici e la costruzione di nuove infrastrutture per l'importazione di gas naturale liquefatto. In terzo luogo, l'era della stabilità geopolitica sotto l'egemonia statunitense ha permesso all'UE di separare in larga misura la politica economica dalle preoccupazioni in termini di sicurezza, nonché di utilizzare i "dividendi della pace" derivanti dalla riduzione delle spese per la difesa per sostenere i propri obiettivi interni. L'ambiente geopolitico, tuttavia, è ora in evoluzione a causa dell'aggressione arbitraria della Russia nei confronti dell'Ucraina, del deterioramento delle relazioni tra Stati Uniti e Cina e della crescente instabilità in Africa, fonte di molte materie prime fondamentali per l'economia mondiale.

Aumentare la competitività dell'UE è necessario per rilanciare la produttività e sostenere la crescita in questo mondo in continua evoluzione. L'obiettivo principale di un'agenda per la competitività dovrebbe essere quello di rafforzare la crescita della produttività, che rappresenta il motore più importante della crescita a lungo termine e porta all'aumento del tenore di vita nel tempo. La promozione della competitività non deve essere vista nel senso ristretto di un gioco a somma zero incentrato sulla conquista di quote di mercato globale e sull'aumento delle eccedenze commerciali. Inoltre, non dovrebbe portare a politiche di difesa dei "campioni nazionali" che possono soffocare la concorrenza e l'innovazione, o all'uso della repressione salariale per abbassare i costi relativi. La competitività oggi è meno legata al costo relativo del lavoro e più alla conoscenza e alle competenze rappresentate dalla forza lavoro. Al di là di questo obiettivo generale, concentrarsi sulla competitività settoriale o industriale può essere particolarmente utile nelle situazioni in cui aziende altrimenti produttive si ritrovano svantaggiate da condizioni globali non omogenee, che si tratti di asimmetrie nella regolamentazione o di ingenti sussidi erogati all'estero. In questi scenari, può essere necessario raggiungere una parità di condizioni per ottenere una crescita continua della produttività. Infine, un'agenda moderna per la competitività deve comprendere anche la sicurezza. La sicurezza è un prerequisito per una crescita sostenibile, in quanto l'aumento dei rischi geopolitici può aumentare l'incertezza e frenare gli investimenti, mentre i grandi shock geopolitici o gli arresti improvvisi del commercio possono essere estremamente problematici.

Tre trasformazioni per il futuro dell'Europa

L'Europa si trova ora ad affrontare tre grandi trasformazioni, la prima delle quali è la necessità di accelerare l'innovazione e trovare nuovi motori di crescita. La competitività dell'UE è attualmente compressa da due lati. Da un lato, le imprese dell'UE devono far fronte a una domanda estera più debole, soprattutto da parte della Cina, e a una crescente pressione competitiva da parte delle imprese cinesi. La BCE rileva che la quota di settori in cui la Cina è in diretta concorrenza con gli esportatori della zona euro⁰³ è ora vicina al 40%, rispetto al 25% del 2002⁴. La quota dell'UE nel commercio mondiale sta diminuendo, con un calo notevole dall'inizio della pandemia⁰⁴ [cfr. Figura 5]. Dall'altro lato, la posizione dell'Europa nelle tecnologie avanzate che guideranno la crescita futura è in declino. Solo quattro delle prime 50 aziende tecnologiche del mondo sono europee e la posizione globale dell'UE nel settore tecnologico si sta deteriorando: dal 2013 al 2023, la sua quota di ricavi tecnologici globali è scesa dal 22% al 18%, mentre quella degli Stati Uniti è salita dal 30% al 38%. L'Europa deve urgentemente accelerare il proprio tasso di innovazione sia per mantenere la propria leadership produttiva sia per sviluppare nuove tecnologie innovative. Un'innovazione più rapida contribuirà, a sua volta, a rafforzare la crescita della produttività dell'UE, portando a una maggiore crescita dei redditi delle famiglie e a un rafforzamento della domanda interna. L'Europa ha ancora la possibilità di cambiare rotta. Con il mondo ormai alle soglie di un'altra rivoluzione digitale, innescata dalla diffusione dell'intelligenza artificiale (IA), l'Europa ha la possibilità di porre rimedio alle sue carenze in termini di innovazione e produttività e ripristinare il suo potenziale produttivo.

FIGURA 5
Quota del commercio mondiale di beni e servizi
% del commercio globale, escluso il commercio intra-UE



Fonte: Commissione Europea (JRC). Basato su WTO

Nota: I dati si riferiscono al commercio di beni (sinistra) e di servizi (destra), escluso quello intra-UE. Il totale globale è al netto del commercio intra-UE.

In secondo luogo, l'Europa deve ridurre i prezzi elevati dell'energia proseguendo al contempo il processo di decarbonizzazione e di transizione a un'economia circolare. Il panorama energetico è cambiato in modo irreversibile con l'invasione russa dell'Ucraina e la conseguente perdita dei gasdotti di gas naturale. Sebbene i prezzi dell'energia siano notevolmente diminuiti rispetto ai picchi massimi, le imprese dell'UE devono ancora far fronte a prezzi dell'elettricità 2-3 volte superiori a quelli degli Stati Uniti e a prezzi del gas naturale 4-5 volte più alti [cfr. Figura 6]. La decarbonizzazione potrebbe costituire un'opportunità per l'Europa, sia per assumere un ruolo di guida nelle nuove tecnologie pulite e nelle soluzioni di circolarità, sia per spostare la produzione di energia verso fonti energetiche pulite, sicure e a basso costo, di cui l'UE dispone in abbondanza grazie alle proprie risorse naturali. Tuttavia, la capacità dell'Europa di cogliere questa opportunità dipenderà dal fatto che tutte le politiche siano in sintonia con gli obiettivi di decarbonizzazione dell'UE. La transizione energetica sarà graduale e i combustibili fossili continueranno a svolgere un ruolo centrale nella determinazione dei prezzi dell'energia per il resto di questo de-

03. Sulla base dell'analisi del vantaggio comparato rivelato.

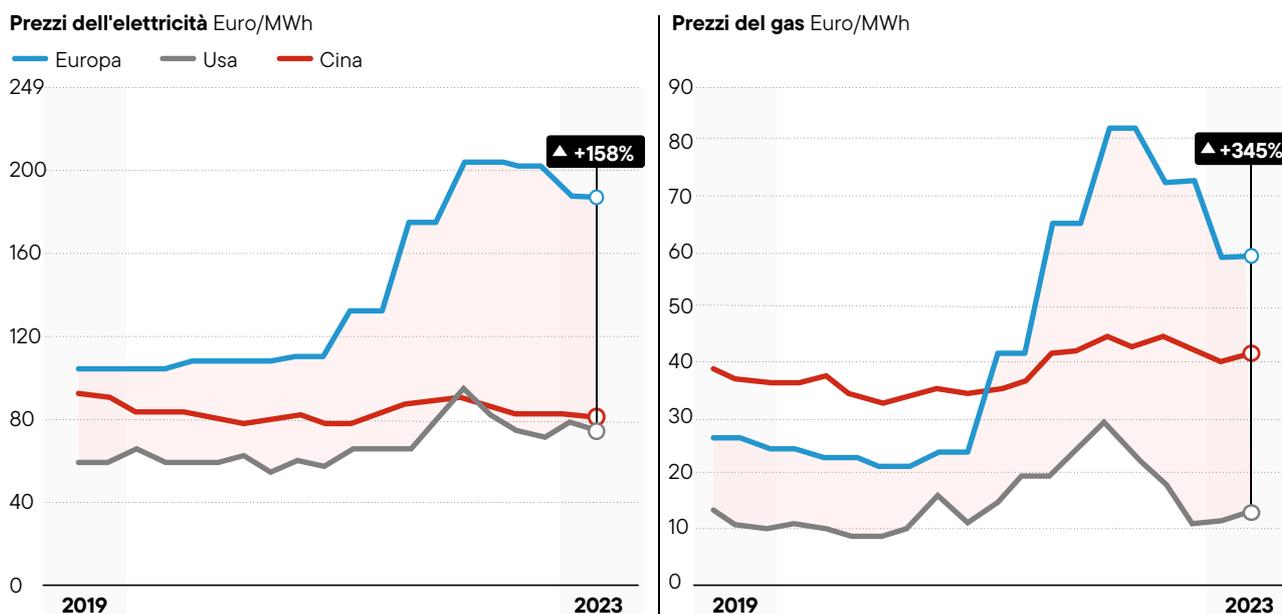
04. Le imprese dell'UE hanno subito perdite di competitività anche a causa dell'aumento dei costi dei fattori produttivi, esacerbati dai prezzi elevati dell'energia in Europa rispetto ad altre regioni.

cennio, con una conseguente continua minaccia di volatilità dei prezzi per gli utenti finali. Le industrie dell'UE che utilizzano in modo intensivo l'energia devono affrontare costi di investimento più elevati rispetto ai loro concorrenti per raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione.

Allo stesso tempo, la concorrenza cinese sta diventando particolarmente intensa nei settori chiave che guideranno la decarbonizzazione - come le tecnologie pulite e i veicoli elettrici - grazie a una potente combinazione di politiche industriali intensive, innovazione rapida, controllo delle materie prime e capacità di produrre su scala continentale. Per avere successo, l'UE dovrà quindi elaborare una strategia coerente per tutti gli aspetti della decarbonizzazione, dall'energia all'industria.

FIGURA 6

Divario dei prezzi del gas e dell'energia al dettaglio per le industrie

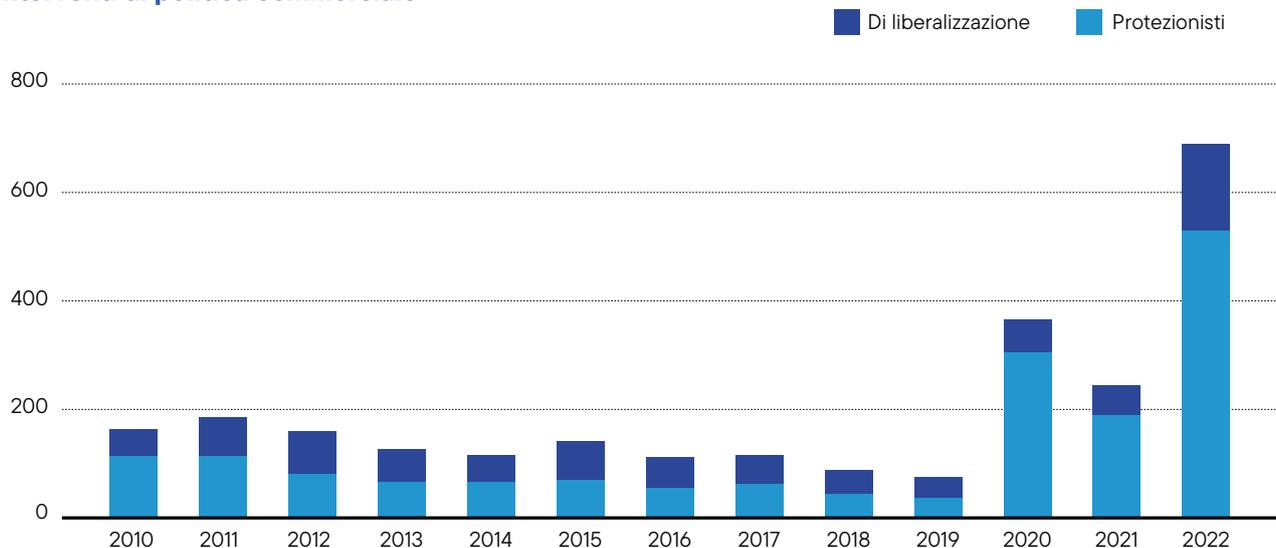


Fonte: Commissione Europea, 2024

In terzo luogo, l'Europa deve reagire a un mondo geopolitico meno stabile, in cui le dipendenze stanno diventando vulnerabilità e non si può più contare su altri soggetti per la propria sicurezza. I decenni di globalizzazione hanno prodotto un elevato livello di "interdipendenza strategica" tra le principali economie, aumentando i costi di un rapido svincolamento^{vi}. Ad esempio, mentre l'UE dipende in larga misura dalla Cina per i minerali essenziali, la Cina dipende dall'UE per assorbire la sua sovraccapacità industriale. Ma questo equilibrio globale sta cambiando: tutte le principali economie stanno cercando attivamente di ridurre l'interdipendenza e di aumentare il proprio margine di azione indipendente. Gli Stati Uniti stanno investendo in capacità nazionali per la produzione di semiconduttori e tecnologie pulite, puntando al contempo a reindirizzare le catene di approvvigionamento essenziali attraverso i propri alleati. La Cina punta all'autarchia tecnologica e all'integrazione verticale della catena di approvvigionamento, dall'estrazione delle materie prime alla lavorazione, fino alla produzione e alla spedizione. Anche se le prove che queste misure stiano portando alla de-globalizzazione sono ancora poche^{vii}, gli interventi di politica commerciale sono in aumento [cfr. Figura 7]. Data la sua elevata apertura commerciale, l'Europa sarà particolarmente esposta in caso di accelerazione di queste tendenze. L'UE deve anche rispondere a un contesto di sicurezza radicalmente mutato lungo i confini. La spesa aggregata dell'UE per la difesa è attualmente un terzo dei livelli degli Stati Uniti e l'industria europea della difesa soffre a causa di decenni di scarsi investimenti e scorte depauperate. Per raggiungere una vera indipendenza strategica e aumentare la propria influenza geopolitica globale, l'Europa ha bisogno di un piano per gestire queste dipendenze e rafforzare gli investimenti nella difesa.

FIGURA 7

Interventi di politica commerciale



Fonte: Global Trade Alert, 2024

Nota: Le misure comprendono tariffe, misure legate all'esportazione, sussidi, misure contingenti di protezione del commercio e misure di investimento legate al commercio. Fonte: Global Trade Alert, 2024.

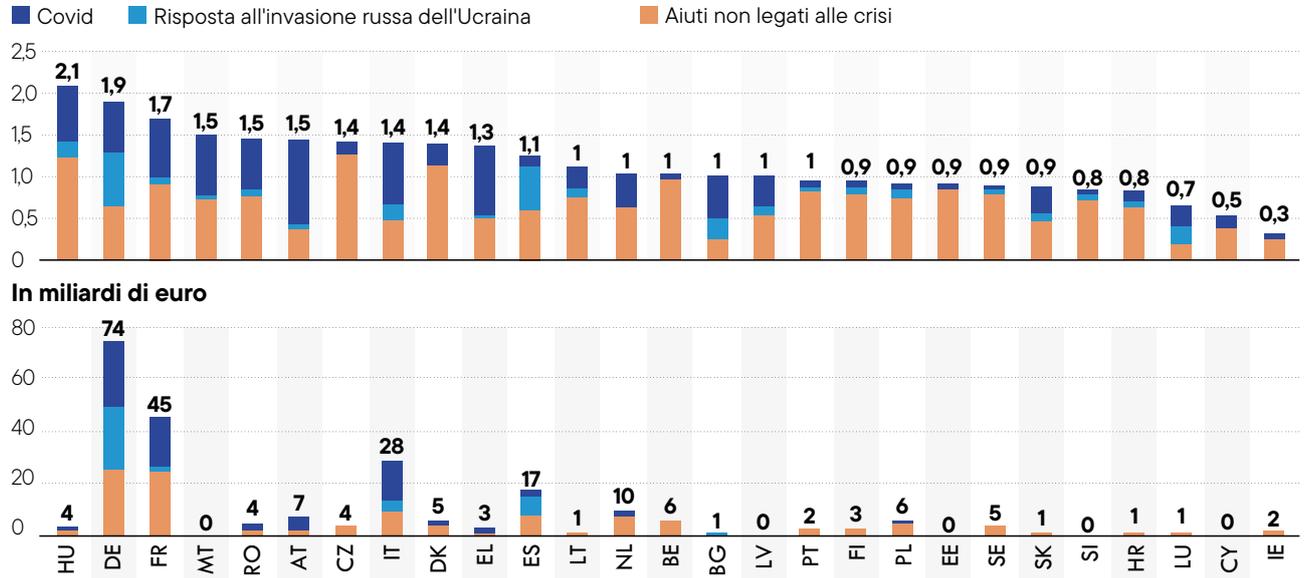
I Paesi dell'UE stanno già rispondendo a questo nuovo contesto con politiche più assertive, ma lo fanno in un modo frammentato che mina l'efficacia collettiva. Il ricorso a interventi di politica industriale è in aumento in tutte le economie avanzate³⁰. Ma l'efficacia di queste politiche in Europa è ostacolata da tre principali problemi di coordinamento. In primo luogo, manca il coordinamento tra gli Stati membri. Politiche nazionali non coordinate spesso portano a notevoli duplicazioni, standard incompatibili e mancata considerazione delle esternalità. Un'esternalità particolarmente dannosa nel contesto dell'UE è l'impatto negativo sul Mercato unico quando i Paesi più grandi e con maggiore spazio fiscale possono fornire un sostegno molto più generoso degli altri [cfr. Figura 8]. In secondo luogo, manca il coordinamento tra gli strumenti di finanziamento. Mentre l'UE spende collettivamente una grande quantità di denaro per i suoi obiettivi industriali, gli strumenti di finanziamento sono suddivisi secondo le linee nazionali e tra gli Stati membri e l'UE. Questa frammentazione ostacola la scalabilità, impedendo la creazione di grandi pool di capitale, in particolare per gli investimenti in innovazioni rivoluzionarie. Inoltre, ostacola l'innovazione creando inutili complessità e burocrazia per il settore privato. In terzo luogo, vi è una mancanza di coordinamento tra le varie politiche. Oggi le politiche industriali - come quelle degli Stati Uniti e della Cina - comprendono strategie multi-politiche, che combinano politiche fiscali per incentivare la produzione interna, politiche commerciali per penalizzare i comportamenti anticoncorrenziali all'estero e politiche economiche estere per garantire le catene di approvvigionamento. Nel contesto dell'UE, collegare le politiche in questo modo richiede un elevato grado di coordinamento tra le politiche nazionali e quelle dell'UE. Tuttavia, a causa della sua complessa struttura di governance e del processo di elaborazione delle politiche lento e disaggregato, l'UE ha più difficoltà a produrre una risposta di questo tipo.

FIGURA 8

Spesa totale in aiuti di Stato per Stato membro

2022, in % del PIL (in alto) e in miliardi di euro (in basso)

Ripartizione tra COVID-19, aiuti di Stato in risposta all'invasione russa dell'Ucraina e altre misure di aiuto di Stato



Verso una risposta europea

OBIETTIVI

Per gestire queste trasformazioni, la relazione propone una nuova strategia industriale per l'Europa. Le tre principali aree di intervento delineate nella relazione corrispondono alle tre principali trasformazioni con cui l'Europa deve confrontarsi. In primo luogo, l'Europa deve porre rimedio al rallentamento della crescita della produttività *colmando il divario di innovazione*. Questo obiettivo comporterà un'accelerazione significativa dell'innovazione tecnologica e scientifica, il miglioramento del passaggio dall'innovazione alla commercializzazione, l'eliminazione degli ostacoli che impediscono alle imprese innovative di crescere e di attrarre finanziamenti e l'impegno congiunto per colmare le lacune in termini di competenze. In secondo luogo, per abbassare i prezzi dell'energia e cogliere le opportunità industriali della decarbonizzazione, l'Europa ha bisogno di *un piano comune per la decarbonizzazione e la competitività*. Questo piano dovrà garantire che all'ambiziosa domanda di decarbonizzazione dell'Europa corrisponda una leadership sulle tecnologie che la forniranno. Dovrà abbracciare le industrie che producono energia, quelle che aprono la strada alla decarbonizzazione, come la tecnologia pulita e l'industria automobilistica, e le industrie che utilizzano intensamente l'energia e che difficilmente ne potrebbero diminuire il consumo. In terzo luogo, l'Europa deve *aumentare la sicurezza e ridurre le dipendenze*. Data l'elevata apertura commerciale e la dipendenza dalle importazioni, dalle materie prime alle tecnologie avanzate, l'UE dovrà sviluppare una vera e propria "politica economica estera" che coordini gli accordi commerciali preferenziali e gli investimenti diretti con i Paesi ricchi di risorse, la costituzione di scorte in aree critiche selezionate e la creazione di partenariati industriali per garantire la catena di approvvigionamento delle tecnologie chiave. L'Europa dovrà inoltre sviluppare una capacità industriale della difesa forte e indipendente, che le consenta di soddisfare la crescente domanda di beni ed equipaggiamenti militari e di rimanere all'avanguardia nella tecnologia della difesa.

ELEMENTI COSTITUTIVI

La nuova strategia industriale dell'UE si basa su una serie di elementi costitutivi, il primo dei quali è la piena attuazione del Mercato unico. Il Mercato unico è fondamentale per tutti gli aspetti della strategia: per garantire la scalabilità alle giovani imprese innovative e per consentire alle grandi industrie di competere sui mercati globali; per creare un mercato comune dell'energia radicato e diversificato, un mercato dei trasporti multimodale integrato e una forte domanda di soluzioni di decarbonizzazione; per negoziare accordi commerciali preferenziali e costruire catene di approvvigionamento più resilienti; per mobilitare maggiori volumi di finanziamenti privati e, di conseguenza, per sbloccare una maggiore domanda e investimenti interni. Le restanti frizioni commerciali nell'UE significano che l'Europa sta lasciando sul tavolo circa il 10% del PIL potenziale, secondo le stime^x. Le proposte di completamento del Mercato unico per i diversi settori compaiono in molti capitoli di questa relazione. Tuttavia, poiché la relazione Letta ha analizzato sistematicamente le principali sfide che il Mercato unico deve affrontare e ha fornito raccomandazioni, in questa relazione non c'è un capitolo dedicato esclusivamente al Mercato unico^x.

Gli elementi successivi sono le politiche industriali, commerciali e di concorrenza, che si intersecano profondamente e devono essere allineate come parte di una strategia globale. È sempre più evidente che le politiche industriali possono essere efficaci in determinate circostanze^{xi}. Tuttavia, per evitare le insidie del passato - come la difesa delle aziende storiche o la scelta dei vincitori - queste politiche devono essere organizzate secondo una serie di principi chiave che incorporino le migliori pratiche. Tra le altre cose, tali politiche dovrebbero concentrarsi sui settori piuttosto che sulle imprese; il sostegno pubblico dovrebbe essere costantemente valutato, con un rigoroso esercizio di monitoraggio; i fallimenti di mercato dovrebbero essere chiaramente specificati e le autorità pubbliche dovrebbero evitare di duplicare ciò che il settore privato già farebbe^{xii}. Anche l'interazione con le autorità garanti della concorrenza è fondamentale per il successo^{xiii}. Per i settori prioritari, l'UE dovrebbe puntare il più possibile alla neutralità competitiva e la regolamentazione dovrebbe essere concepita per facilitare l'ingresso nel mercato. È dimostrato che la concorrenza stimola la produttività, gli investimenti e l'innovazione^{xiv}. Allo stesso tempo, la politica di concorrenza dovrebbe continuare ad adattarsi ai cambiamenti dell'economia, in modo da non diventare un ostacolo agli obiettivi dell'Europa [si veda il capitolo sulla politica di concorrenza]. Ad esempio, poiché l'innovazione nel settore tecnologico è rapida e richiede ampi budget, le valutazioni delle fusioni dovrebbero valutare in che modo la concentrazione proposta influirà sul futuro potenziale di innovazione nelle aree innovative es-

senziali. I Progetti Importanti di Interesse Comune (IPCEI) dovrebbero essere estesi a tutte le forme di innovazione che potrebbero spingere efficacemente l'Europa in primo piano in settori strategicamente importanti, beneficiando quindi dei finanziamenti dell'UE. Ci sono anche settori, come quello della difesa, in cui i criteri di sicurezza e resilienza dovrebbero avere un peso crescente, considerando i cambiamenti geopolitici per la politica commerciale. Un approccio pragmatico, cauto e coerente dovrebbe essere applicato in base alle esigenze dei diversi settori [cfr. Box 1].

Il terzo blocco è costituito dal finanziamento delle principali aree di intervento, che comportano un massiccio fabbisogno di investimenti mai visto nell'ultimo mezzo secolo in Europa. Per digitalizzare e decarbonizzare l'economia e aumentare la capacità di difesa dell'UE, il tasso di investimento totale in rapporto al PIL dovrà aumentare di circa 5 punti percentuali del PIL dell'UE all'anno, fino a raggiungere i livelli registrati negli anni '60 e '70. Per fare un paragone, gli investimenti aggiuntivi forniti dal Piano Marshall nel 1948-51 ammontavano annualmente a circa l'1-2% del PIL dei Paesi beneficiari. Questa relazione contiene simulazioni della Commissione europea e del FMI che valutano se un aumento così massiccio degli investimenti sia macroeconomicamente sostenibile e, in caso affermativo, come l'Europa possa sbloccare investimenti di queste dimensioni. I risultati suggeriscono che la spinta agli investimenti possa essere effettuata senza che l'economia si trovi in difficoltà con l'offerta, e che la mobilitazione dei finanziamenti privati sarà fondamentale a questo proposito. Tuttavia, è improbabile che il settore privato sia in grado di finanziare la maggior parte di questi investimenti⁰⁵ senza il sostegno del settore pubblico. L'aumento della produttività sarà fondamentale per allentare i vincoli sullo spazio fiscale per i governi e consentire questo sostegno. Ad esempio, un aumento del 2% del livello di produttività totale dei fattori entro dieci anni potrebbe già essere sufficiente a coprire fino a un terzo della spesa fiscale richiesta. Le implicazioni principali per l'UE sono due. In primo luogo, sarà essenziale integrare i mercati dei capitali europei per incanalare meglio gli elevati risparmi delle famiglie verso investimenti produttivi nell'UE. In secondo luogo, quanto più l'UE è disposta a riformarsi per generare un aumento della produttività, tanto più facile sarà per il settore pubblico sostenere la spinta agli investimenti. Questo collegamento sottolinea perché l'aumento della produttività è così fondamentale. Ha anche implicazioni per l'emissione di beni comuni sicuri. Per massimizzare la produttività, sarà necessario un finanziamento congiunto per gli investimenti in beni pubblici europei fondamentali, come l'innovazione rivoluzionaria. Allo stesso tempo, ci sono altri beni pubblici identificati in questa relazione - come la spesa per la difesa o le reti transfrontaliere - che non saranno forniti senza un'azione comune. Se le condizioni politiche e istituzionali saranno soddisfatte, questi progetti richiederanno anche un finanziamento comune.

L'ultimo tassello è la volontà di riformare la governance dell'UE, aumentando il coordinamento e riducendo gli oneri normativi. Il "metodo comunitario" è stato la fonte del successo dell'UE, ma è stato istituito in un'epoca diversa, quando l'Unione era più piccola e doveva affrontare una serie di sfide diverse. Per gran parte della storia dell'UE, l'obiettivo principale è stato quello di generare integrazione e coesione interna, che gli Stati membri potevano permettersi di affrontare al proprio ritmo. Tuttavia, l'Unione europea è ora molto più grande, con un maggior numero di soggetti che esercitano il diritto di veto, e le sfide che deve affrontare le vengono spesso imposte dall'esterno. Per andare avanti, l'Europa deve agire come Unione in un modo mai visto prima, basandosi su un rinnovato partenariato europeo tra gli Stati membri. Sarà necessario riorientare il lavoro dell'UE sulle questioni più urgenti, garantire un coordinamento efficiente delle politiche per il raggiungimento di obiettivi comuni e utilizzare le procedure di governance esistenti in un modo nuovo per consentire agli Stati membri che lo desiderano di agire più rapidamente. In molti settori, l'UE può ottenere grandi risultati compiendo un gran numero di piccoli passi, ma deve farlo in modo coerente, allineando tutte le politiche all'obiettivo comune. In altre aree, tuttavia, è necessario un numero ridotto di passi più ampi, delegando all'UE compiti che possono essere svolti solo a questo livello. Le motivazioni della delega si applicano soprattutto al tipo di beni pubblici europei descritti in precedenza. Tali beni possono non avere ricadute dirette su tutti i Paesi chiamati a contribuire, ma hanno grandi ricadute indirette sull'intera UE. Ci sono ancora altri settori in cui l'UE dovrebbe fare di meno, applicando il principio di sussidiarietà in modo più rigoroso e mostrando un maggiore "autocontrollo". Sarà inoltre fondamentale ridurre l'onere normativo per le aziende. La regolamentazione è considerata da oltre il 60% delle imprese dell'UE un ostacolo agli investimenti, e il 55% delle PMI indica gli ostacoli normativi e gli oneri amministrativi come la sfida più grande⁰⁶. Avviare questa partnership non significa necessariamente concentrare tutte le menti e le energie sul lungo e oneroso processo di modificare il trattato fin dal primo giorno. Per cominciare, si dovrebbe apportare un piccolo numero di cambiamenti istituzionali mirati e generali, senza la necessità di modificare il trattato.

05. La ripartizione storica tra pubblico e privato per gli investimenti nell'UE è di circa 4/5 a 1/5.

Salvaguardare l'inclusione sociale

Se da un lato l'UE dovrebbe puntare ad avvicinarsi all'esempio statunitense in termini di crescita della produttività e di innovazione, dall'altro dovrebbe farlo senza gli svantaggi del modello sociale americano. Come già sottolineato, gli Stati Uniti hanno superato l'UE grazie alla loro posizione più forte nelle tecnologie di punta, ma presentano tassi di disuguaglianza più elevati. Un approccio europeo deve garantire che la crescita della produttività e l'inclusione sociale vadano di pari passo. L'Europa sta entrando in un periodo storico senza precedenti, in cui il rapido cambiamento tecnologico e le transizioni settoriali si combineranno con la diminuzione della popolazione in età lavorativa. In questo contesto, l'Europa dovrà garantire il miglior utilizzo delle competenze disponibili, mantenendo intatto il tessuto sociale. Il cambiamento tecnologico può comportare notevoli disagi per i lavoratori di settori precedentemente dominanti che non sono più tali, oltre ad aumentare le disuguaglianze: dal 1980 al 2016, si ritiene che l'automazione abbia rappresentato il 50-70% dell'aumento delle disuguaglianze salariali negli Stati Uniti tra lavoratori più e meno istruiti^{xvi}. Lo Stato sociale europeo sarà quindi fondamentale per fornire servizi pubblici solidi, protezione sociale, alloggi, trasporti e assistenza all'infanzia durante questa transizione. Allo stesso tempo, l'Europa avrà bisogno di un approccio fondamentalmente nuovo alle competenze. L'UE deve garantire a tutti i lavoratori il diritto all'istruzione e alla riqualificazione, consentendo loro di cambiare ruolo in seguito all'adozione di tecnologie da parte delle aziende o di ottenere buoni posti di lavoro in nuovi settori.

L'UE dovrà inoltre garantire che la sua politica di coesione rimanga coerente con la spinta verso l'aumento dell'innovazione e il completamento del Mercato unico. L'accelerazione dell'innovazione e l'integrazione del Mercato unico potrebbero avere effetti diversi sulla convergenza intra-UE rispetto al passato. Tradizionalmente, l'aumento del commercio di beni all'interno dell'UE ha agito come "motore di convergenza", distribuendo la prosperità nelle regioni più povere grazie alla delocalizzazione delle catene di approvvigionamento dove i fattori di produzione sono più economici^{xvii}. Tuttavia, gran parte della crescita futura del commercio intra-UE riguarderà i servizi, che tendono a concentrarsi nelle grandi città ricche. Anche l'innovazione e i suoi benefici tendono ad agglomerarsi in poche aree metropolitane. Negli Stati Uniti, ad esempio, un piccolo gruppo di città "superstar" ha prosperato negli ultimi anni, distinguendosi dal resto del Paese. Nel 1980, i guadagni medi nelle prime tre città statunitensi erano superiori dell'8% rispetto ai guadagni medi delle altre città tra le prime 10. Nel 2016, i guadagni medi nelle prime tre città erano più alti del 25%^{xviii}. Sebbene l'UE abbia una lunga tradizione di programmi che promuovono la convergenza tra le regioni, questi programmi dovrebbero essere aggiornati per riflettere le mutevoli dinamiche del commercio e dell'innovazione. L'UE deve garantire che un maggior numero di città e regioni possa partecipare ai settori che guideranno la crescita futura, basandosi su iniziative esistenti come *Innovation Valleys Net*, *Zero Acceleration Valleys* e *Hydrogen Valleys*. Ciò richiederà nuovi tipi di investimenti nella coesione e nelle riforme a livello subnazionale in molti Stati membri. In particolare, le politiche di coesione dovranno essere riorientate su settori quali l'istruzione, i trasporti, gli alloggi, la connettività digitale e la pianificazione, che possono aumentare l'attrattiva di una serie di città e regioni diverse.

L'Europa dovrebbe imparare dagli errori commessi nella fase di "iperglobalizzazione" e prepararsi a un futuro in rapida evoluzione. La globalizzazione ha portato molti benefici all'economia europea e ha fatto uscire dalla povertà centinaia di milioni di persone in tutto il mondo. Ma i responsabili politici sono stati probabilmente troppo insensibili alle conseguenze sociali percepite, in particolare al suo apparente effetto sul reddito da lavoro. Nelle economie del G7, le esportazioni e le importazioni totali di beni in percentuale del PIL sono aumentate di circa 9 punti percentuali dall'inizio degli anni '80 alla grande crisi finanziaria, mentre la quota di reddito del lavoro è scesa di circa 6 punti percentuali in quel periodo - il calo più marcato da quando i dati per queste economie sono diventati disponibili nel 1950. Sebbene questo rapporto possa essere dovuto più all'automazione che all'apertura del commercio^{xix}, l'idea che la globalizzazione abbia esacerbato le disuguaglianze si è infiltrata nella percezione pubblica, mentre i governi sono stati visti come indifferenti. I responsabili politici dovrebbero imparare da questa esperienza per riflettere su come la società cambierà in futuro e su come garantire che lo Stato sia percepito dalla parte dei cittadini e attento alle loro preoccupazioni. Una parte fondamentale di questo processo sarà l'emancipazione delle persone. I leader e i responsabili politici dovrebbero impegnarsi con tutti gli attori delle rispettive società per definire obiettivi e azioni per la trasformazione dell'economia europea. Un coinvolgimento più efficace e proattivo dei cittadini e un dialogo sociale che unisca sindacati, datori di lavoro e attori della società civile saranno fondamentali per costruire il consenso necessario a promuovere i cambiamenti. La trasformazione può portare alla prosperità per tutti solo se accompagnata da un forte contratto sociale.

BOX 1

Principi chiave per la politica commerciale in una strategia industriale europea

L'era del commercio globale aperto governato da istituzioni multilaterali sembra giunta al termine, e la politica commerciale dell'UE si sta già adattando a questa nuova realtà. L'ordine commerciale globale basato su istituzioni multilaterali è in profonda crisi e rimane incerto se sia possibile riportarlo sul giusto binario. Se da un lato l'UE dovrebbe continuare a impegnarsi per la riforma dell'OMC - e in particolare per sbloccare il meccanismo di risoluzione delle controversie - dall'altro deve adattare la propria politica commerciale a una nuova realtà. Questo processo è già in corso. Nel giugno 2023, l'UE ha adottato una nuova strategia di sicurezza economica, dotandosi di una serie di strumenti per contrastare il dumping, rispondere alla coercizione e affrontare le distorsioni causate dai sussidi esteri all'interno dell'UE, oltre ad adottare strumenti per affrontare la fuga di tecnologia e applicare le sanzioni. L'UE ha inoltre continuato ad ampliare la sua rete commerciale bilaterale negoziando oltre 40 accordi commerciali individuali con diversi Paesi e regioni.

La politica commerciale deve essere pienamente allineata alla strategia industriale europea. La politica commerciale dovrebbe basarsi su un'attenta analisi caso per caso, piuttosto che su posizioni commerciali generiche. In alcuni casi, l'UE dovrebbe utilizzare il suo arsenale in termini di politica commerciale per mantenere basse le barriere, in altri per livellare le condizioni di concorrenza e in altri ancora per proteggere le catene di approvvigionamento fondamentali. L'accelerazione dell'innovazione e del progresso tecnologico in Europa richiederà un elevato grado di apertura commerciale verso i Paesi che forniscono tecnologie chiave in cui l'UE è attualmente carente. Ad esempio, mantenere basse le barriere commerciali con gli Stati Uniti in materia di beni, servizi e infrastrutture digitali sarà fondamentale per garantire l'accesso ai più recenti modelli e processori di IA. Al contrario, un piano congiunto per la decarbonizzazione e la competitività potrebbe comportare, in circostanze specifiche, misure commerciali difensive per livellare le condizioni a livello globale e compensare la concorrenza sostenuta dallo Stato all'estero, in linea con la nuova strategia di sicurezza economica dell'UE. Quando si tratta di aumentare la sicurezza e ridurre le dipendenze, l'UE deve garantire l'accesso alle risorse fondamentali e proteggere le catene di valore chiave. A tal fine potrebbe essere necessario garantire accordi commerciali preferenziali con partner chiave e assicurare forniture critiche, anche attraverso accordi di offtake e investimenti diretti in impianti di produzione all'estero.

Per evitare le insidie del protezionismo, la politica commerciale dovrebbe essere governata da una serie di principi chiari. In primo luogo, l'uso di misure commerciali dovrebbe essere pragmatico e allineato con l'obiettivo generale di aumentare la crescita della produttività dell'UE. A meno che non vi sia un imperativo geopolitico prioritario, le misure difensive non dovrebbero quindi essere applicate sistematicamente. Le misure dovrebbero mirare a distinguere l'innovazione genuina e i miglioramenti produttivi all'estero, che sono vantaggiosi per l'Europa, dalla concorrenza sostenuta dallo Stato e dalla soppressione della domanda, che portano a una riduzione dell'occupazione per gli europei. In secondo luogo, la politica commerciale dell'UE dovrebbe essere coerente. Le tariffe devono evitare di creare incentivi perversi che minano l'industria europea e devono quindi essere valutate in modo coerente in tutte le fasi della produzione. Ad esempio, l'imposizione di tariffe sulle importazioni di materie prime o beni intermedi, ma non sui beni finali che utilizzano intensivamente tali materiali, potrebbe portare alla delocalizzazione. Infine, le misure commerciali devono essere bilanciate con gli interessi dei consumatori. Anche nei casi in cui l'UE diventa vittima di sussidi esteri, ci possono essere alcuni settori in cui i produttori nazionali sono rimasti così indietro che rendere le importazioni più costose imporrebbe solo eccessivi costi inutili all'economia. In queste circostanze, sarebbe preferibile che l'UE finanziasse maggiori investimenti in tecnologie più avanzate, consentendo nel frattempo ai contribuenti stranieri di contribuire all'aumento dei consumi dei consumatori europei.

È necessario un maggiore coordinamento delle decisioni dell'UE in materia di investimenti diretti esteri (IDE). L'amministrazione statunitense ha recentemente imposto dazi ad ampio spettro sulle importazioni cinesi, unitamente a misure progressive di inasprimento delle norme sugli investimenti esteri diretti, per proteggere i settori strategici. Di conseguenza, le economie di Stati Uniti e Cina hanno iniziato a svincolarsi⁰⁶. Finora l'UE ha perseguito una strategia diversa, con gli Stati membri che hanno incoraggiato l'ingresso di IDE da parte delle imprese cinesi. Gli investimenti cinesi mirati a stabilire filiali nell'UE sono aumentati notevolmente negli ultimi anni, in particolare nell'Europa centrale e orientale. Questa strategia può sfruttare il progresso tecnologico estero e promuovere lo sviluppo tecnologico in Europa, nonché la creazione di posti di lavoro di alta qualità, ma solo se eseguita in modo coordinato. Le asimmetrie derivanti dai negoziati dei piccoli Stati membri con i grandi investitori stranieri potrebbero portare a concessioni sgradite ottenute da Paesi esteri, il che è particolarmente preoccupante quando sono coinvolti una potenziale minaccia alla sicurezza e un rivale geopolitico dell'UE. Per contrastare questi rischi, l'UE dovrebbe rafforzare il suo meccanismo di screening degli investimenti. Attualmente, lo screening degli IDE è di competenza nazionale e gli Stati membri devono solo scambiarsi notifiche e informazioni. Questa frammentazione impedisce all'UE di far leva sul suo potere collettivo nei negoziati sugli IDE e complica la formulazione di una politica comune in materia di IDE. Come illustrato nel capitolo 3, il coordinamento è importante per la nascita di joint venture in settori strategici e per garantire che le imprese dell'UE conservino il know-how necessario e possano guidare la prossima ondata di innovazione.

06. I dati del Bureau of Economic Analysis indicano che le esportazioni dalla Cina verso gli Stati Uniti sono diminuite dal 2018 e gli IDE netti in entrata dalla Cina sono diminuiti da un picco di 18 miliardi di dollari nel 2016 a un flusso negativo di circa 2 miliardi di dollari nel 2023.

NOTE FINALI

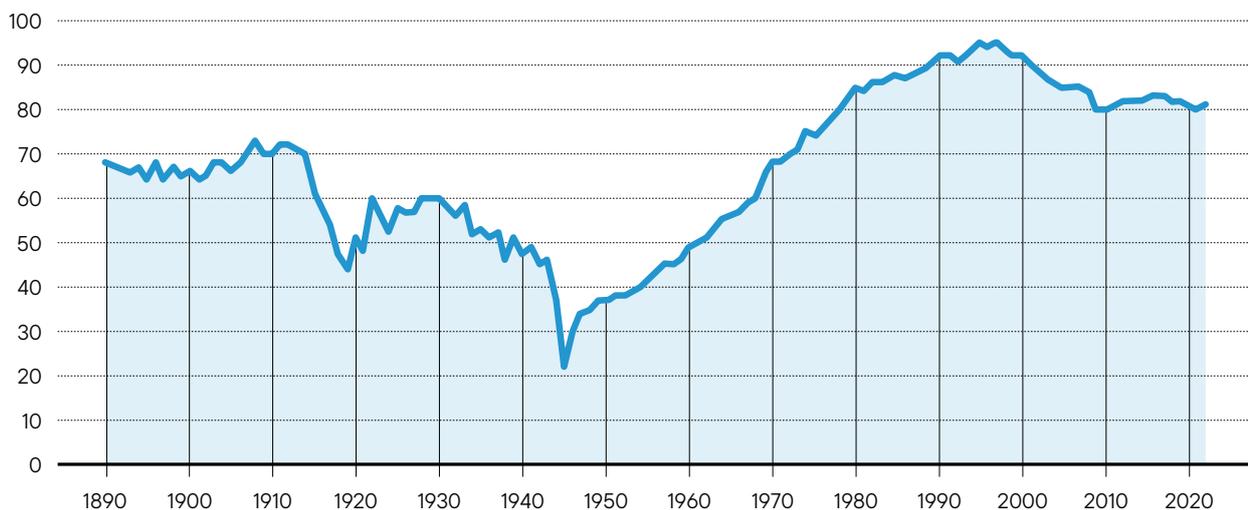
- i** World Justice Project, [Rule of Law Index 2023](#), 2023.
- ii** World Bank, [World Development Indicators 2023](#), 2024.
- iii** Eurostat, [Educational attainment statistics 2023](#), 2024.
- iv** IMF, World Economic Outlook, April 2024.
- v** ECB, [‘Why competition with China is getting tougher than ever’](#), The ECB Blog, 3 September 2024.
- vi** McCaffrey, C., & Poitiers, N., Instruments of economic security, Working Paper 12/2024, Bruegel, 2024, https://www.bruegel.org/system/files/2024-05/WP%2012%202024_0.pdf.
- vii** ECB, [‘Deglobalisation: risk or reality?’](#), The ECB Blog, 12 July 2023
- viii** Juhász, r., Lane N. and Rodrik, D., The new economics of industrial policy, 2023.
- ix** in ‘t Veld, J., [‘Quantifying the Economic Effects of the Single Market in a Structural Macromodel’](#), Discussion Paper Series, No. 94, European Commission, February 2019.
- x** Letta, E., ‘Much more than a market – Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens’, Report to the European Council, 2024.
- xi** For a review Rodrik, D., [The new economics of industrial policy](#), 2023.
- xii** Tirole, J., ‘Economics for the Common Good’, Princeton University Press, 2017.
- xiii** OECD, [‘Pro-competitive industrial policy’](#), OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 309, OECD Publishing, 2024.
- xiv** European Commission, [‘Protecting Competition in a Changing World: Evidence on the evolution of competition in the EU during the past 25 years’](#), 2024.
- xv** European Investment Bank (EIB), EIB Report to the EC on Investment Barriers 2023, 2023, https://www.eib.org/attachments/lucalli/20230330_investment_barriers_in_the_eu_2023_en.pdf.
- xvi** Acemoglu, D. and Restrepo, P., [‘Tasks, automation and the rise in US wage inequality’](#), Econometrica, Vol. 90, No. 5, September, 2022.
- xvii** Springford, J., Tordoir, S. and Resende Carvalho, L. [‘Why cities must drive growth in the EU’s Single Market’](#), Centre For European Reform, Policy Brief, June 2024.
- xviii** Gruber, J., and Johnson, S., Jump-starting America: How Breakthrough Science Can Revive Economic Growth and the American Dream, 2019.
- xix** Autor, D., and Salomons, A., [‘Is Automation Labor-Displacing? Productivity Growth, Employment, and the Labor Share’](#), National Bureau of Economic Research Working Paper No. 24871, 2018.

2. Colmare il divario di innovazione

La sfida della produttività in Europa

L'Europa ha bisogno di una crescita più rapida della produttività per mantenere tassi di crescita sostenibili a fronte di una situazione demografica sfavorevole. Dopo la seconda guerra mondiale, l'UE ha registrato una forte crescita di recupero grazie all'aumento della produttività e alla crescita della popolazione. Tuttavia, entrambi i fattori di crescita stanno ora rallentando. La produttività del lavoro nell'UE⁰¹ è passata dal 22% del livello statunitense nel 1945 al 95% nel 1995, ma in seguito la crescita della produttività del lavoro è rallentata più che negli Stati Uniti ed è scesa di nuovo al di sotto dell'80% del livello statunitense [cfr. Figura 1]. Allo stesso tempo, l'Europa sta entrando nel primo periodo della storia moderna in cui la crescita del PIL non sarà sostenuta da una crescita netta e sostenuta della forza lavoro [cfr. Box 1]. Entro il 2040, si prevede che la forza lavoro dell'UE si ridurrà di circa 2 milioni di persone ogni anno, mentre il rapporto tra lavoratori e pensionati dovrebbe scendere da circa 3:1 a 2:1. Rimanendo su questa traiettoria, la crescita in Europa si arresterà. Se l'UE dovesse mantenere il tasso medio di crescita della produttività del lavoro dal 2015, pari allo 0,7%, sarebbe solamente sufficiente a mantenere il PIL costante fino al 2050. In un contesto caratterizzato da un rapporto debito pubblico/PIL storicamente elevato, da tassi d'interesse reali potenzialmente più alti di quelli registrati nell'ultimo decennio e da crescenti esigenze di spesa per la decarbonizzazione, la digitalizzazione e la difesa, la crescita stagnante del PIL potrebbe in ultima istanza portare a livelli di debito pubblico insostenibili e l'Europa potrebbe essere costretta a rinunciare a uno o più di questi obiettivi.

FIGURA 1
Produttività del lavoro nell'UE e negli USA 1890-2022
 Indice (USA=100)



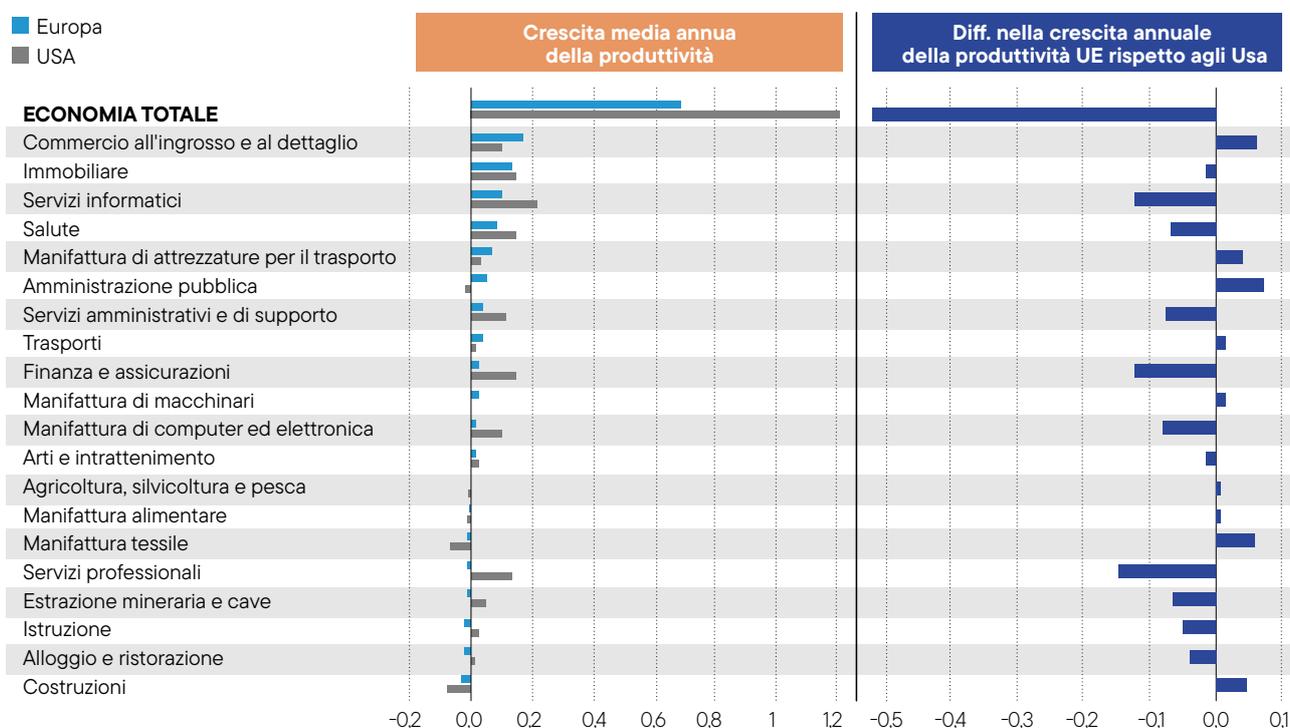
Fonte: Bergeaud, A., Cette, G., & Lecat, R., Productivity Trends in Advanced Countries between 1890 and 2012

Nota: L'UE è rappresentata da dati di contabilità nazionale retrodatati di Germania, Francia, Italia, Spagna, Paesi Bassi, Belgio, Irlanda, Austria, Portogallo, Finlandia e Grecia. Per elaborare i dati sulla produttività del lavoro sono state utilizzate cinque serie diverse: PIL, stock di capitale, occupazione, ore medie lavorate e popolazione. Lo stock di capitale è composto da due serie di investimenti: costruzioni e attrezzature. Gli investimenti e il PIL sono considerati in volume e nella valuta nazionale del 2010, quindi vengono trasformati in \$2010 utilizzando un tasso di conversione a PPA.

01. Misurata a prezzi costanti 2010 a PPA.

Il fattore chiave dell'aumento del divario di produttività tra l'UE e gli Stati Uniti è stata la tecnologia digitale, e attualmente l'Europa sembra destinata a rimanere ancora più indietro. La ragione principale per cui la produttività dell'UE si è discostata da quella degli Stati Uniti a metà degli anni '90 è stata l'incapacità dell'Europa di capitalizzare la prima rivoluzione digitale guidata da Internet, sia in termini di creazione di nuove imprese tecnologiche che di diffusione della tecnologia digitale nell'economia. Infatti, escludendo il settore tecnologico, la crescita della produttività dell'UE negli ultimi vent'anni sarebbe sostanzialmente pari a quella degli Stati Uniti [cfr. Figura 2 e Box 2]. L'Europa è in ritardo nelle tecnologie digitali innovative che guideranno la crescita in futuro. Circa il 70% dei modelli di base di IA sono stati sviluppati negli Stati Uniti dal 2017 e tre "hyperscaler" statunitensi rappresentano da soli oltre il 65% del mercato cloud globale ed europeo. Il più grande operatore cloud europeo rappresenta solo il 2% del mercato UE. L'informatica quantistica è destinata a diventare la prossima grande innovazione, ma cinque delle prime dieci aziende tecnologiche a livello globale in termini di investimenti nel settore quantistico hanno sede negli Stati Uniti e quattro in Cina. Nessuna ha sede nell'UE.

FIGURA 2
Composizione della crescita media annua della produttività del lavoro
Settori selezionati, USA e UE (pp, 2000-2019)



Fonte: Nikolov, P., Simons, W., Turrini, A. Voigt, P.

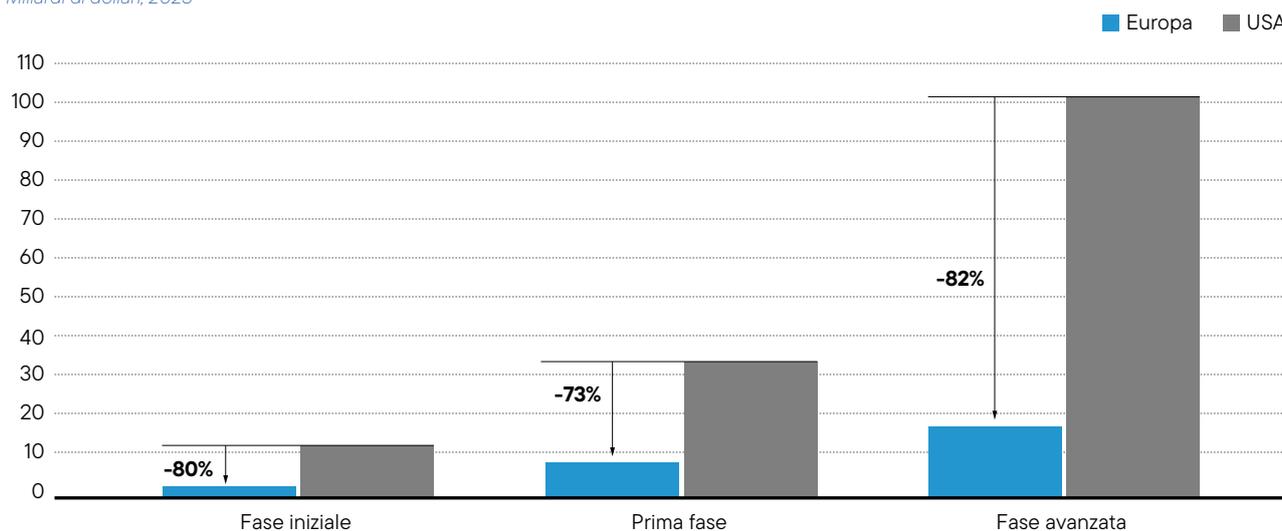
Nota: L'UE rappresenta la media ponderata del PIL di AT, BE, DE, DK, ES, FI, FR, IT, NL, SE. I valori sono i contributi medi annui alla crescita della produttività del lavoro (VAL per ora lavorata) nel periodo 2000-2019.

Mentre per alcuni settori digitali probabilmente si è già “persa l’occasione”, l’Europa ha ancora l’opportunità di capitalizzare le future ondate di innovazione digitale. Lo svantaggio competitivo dell'UE probabilmente aumenterà nel cloud computing, poiché il mercato è caratterizzato da continui e massicci investimenti, economie di scala e servizi multipli offerti da un unico fornitore. Tuttavia, ci sono molteplici ragioni per cui l'Europa non dovrebbe rinunciare a sviluppare il proprio settore tecnologico interno. In primo luogo, è importante che le aziende dell'UE mantengano una posizione di rilievo nei settori in cui è richiesta la sovranità tecnologica, come la sicurezza e la crittografia (soluzioni di “sovereign cloud”). In secondo luogo, un settore tecnologico debole ostacolerà i risultati dell'innovazione in un'ampia gamma di settori adiacenti, come quello farmaceutico, energetico, dei materiali e della difesa. In terzo luogo, l'IA - e in particolare l'IA generativa - è una tecnologia in evoluzione in cui le aziende dell'UE hanno ancora l'opportunità di ritagliarsi una posizione di leadership in segmenti selezionati. L'Europa detiene una solida posizione nella robotica autonoma, rappresentando la sede di circa il 22% delle attività mondiali, e nei servizi

di IA, con circa il 17% delle attività⁰². In generale, tuttavia, in Europa le imprese digitali innovative non riescono a fare il salto di scala e ad attrarre finanziamenti, il che si riflette in un enorme divario di finanziamenti nelle fasi successive tra l'UE e gli Stati Uniti [cfr. Figura 3]. In effetti, non c'è nessuna azienda europea con una capitalizzazione di mercato superiore a 100 miliardi di euro che sia stata creata da zero negli ultimi cinquant'anni, mentre negli Stati Uniti tutte e sei le società con una valutazione superiore a 1.000 miliardi di euro sono state create in questo periodo⁰³.

FIGURA 3
Investimenti in capitale di rischio per fase di sviluppo

Miliardi di dollari, 2023



Fonte: dati Pitchbook. Accesso 20 novembre 2023

L'integrazione dell'IA "verticale" nell'industria europea sarà un fattore critico per sbloccare una maggiore produttività [si vedano i Box sui casi d'uso dell'IA nei capitoli tematici].

Le stime quantitative degli effetti dell'IA sulla produttività aggregata sono ancora incerte⁰⁴. Tuttavia, ci sono già segnali evidenti che l'IA rivoluzionerà diversi settori in cui l'Europa è specializzata e sarà fondamentale per la capacità delle aziende dell'UE di rimanere leader nel loro settore. Ad esempio, l'IA cambierà radicalmente il settore farmaceutico grazie ai cosiddetti "prodotti combinati" - prodotti terapeutici e diagnostici che combinano farmaci, dispositivi e componenti biologici - che integrano i sistemi di somministrazione dei farmaci con algoritmi di IA ed elaborano i dati di feedback in tempo reale. Si stima un guadagno di 60-110 miliardi di dollari all'anno grazie all'utilizzo dell'IA nel settore farmaceutico e dei dispositivi medici. L'Intelligenza Artificiale trasformerà anche il settore automobilistico, in quanto gli algoritmi (generativi) basati sull'IA miglioreranno la progettazione dei veicoli ottimizzando strutture e componenti, migliorando le prestazioni e riducendo l'uso dei materiali, e ottimizzeranno le catene di fornitura prevedendo la domanda e ottimizzando le operazioni logistiche. Si prevede che l'IA ridurrà le giacenze nel settore automobilistico, accelererà il time to market della R&I e aumenterà la produttività del lavoro. L'adozione dell'IA nel trasporto merci e passeggeri consentirà funzioni sempre più automatizzate per garantire la sicurezza e la qualità, la navigazione e l'ottimizzazione dei percorsi, la manutenzione predittiva e la riduzione del consumo di carburante o di energia. Il settore dell'energia sta già utilizzando in modo massiccio l'intelligenza artificiale, con oltre 50 casi d'uso che vanno dalla manutenzione della rete alla previsione del carico. Tuttavia, è ancora possibile ottenere grandi guadagni: le stime del valore di mercato delle future applicazioni dell'IA nel settore raggiungono i 13 miliardi di dollari.

⁰² CCR, *Examples of AI services*, Documento programmatico, 2024. Gli esempi di servizi di IA includono l'uso di qualsiasi tecnologia di IA (come machine learning, visione computerizzata o elaborazione del linguaggio naturale) per eseguire applicazioni di alto livello come la business intelligence, l'analisi predittiva, la previsione, l'ottimizzazione, il rilevamento dei guasti, applicate a diverse funzioni aziendali.

⁰³ Con "da zero" si intende l'avvio di un'azienda fin dalla sua nascita come nuova entità, anziché attraverso fusioni, acquisizioni o filiali di aziende già affermate.

Sebbene la tecnologia sia fondamentale per proteggere il modello sociale europeo, in mancanza di una forte attenzione alle competenze l'IA potrebbe anche minarlo. L'IA è già una fonte di ansia per i lavoratori europei: quasi il 70% degli intervistati in un recente sondaggio è favorevole a restrizioni governative sull'IA per proteggere i posti di lavoroⁱⁱⁱ. L'impatto dell'IA in Europa è stato finora di incremento della manodopera piuttosto che di sostituzione della stessa: esiste un'associazione positiva tra l'esposizione all'IA e la quota di occupazione del settore^{iv}. Tuttavia, questa associazione potrebbe essere transitoria, poiché le aziende sono ancora nella fase iniziale di comprensione di come impiegare queste tecnologie. Secondo una ricerca condotta negli Stati Uniti, circa l'80% della forza lavoro potrebbe subire ripercussioni su almeno il 10% delle proprie mansioni lavorative a causa dell'introduzione dei cosiddetti Large Language Modules (LLM), mentre quasi il 20% dei lavoratori potrebbe subire ripercussioni su almeno il 50% delle proprie mansioni^v. A differenza delle precedenti ondate di informatizzazione, i posti di lavoro più qualificati saranno probabilmente più esposti. Fornire ai lavoratori competenze e formazione adeguate per l'utilizzo dell'IA può comunque contribuire a rendere i benefici dell'IA più inclusivi. In uno studio recente, si è riscontrato che l'accesso al supporto dell'IA aumenta la produttività di tutti i lavoratori, ma il personale meno esperto o poco qualificato è quello che ne beneficia di più^{vi}. Se da un lato l'Europa dovrebbe sforzarsi di eguagliare gli Stati Uniti in termini di potenziale innovativo, dall'altro dovrebbe puntare a superarli nell'offerta di opportunità di istruzione e di apprendimento permanente, assicurando che i benefici dell'IA siano ampiamente condivisi e che qualsiasi impatto negativo sull'inclusione sociale sia ridotto al minimo.

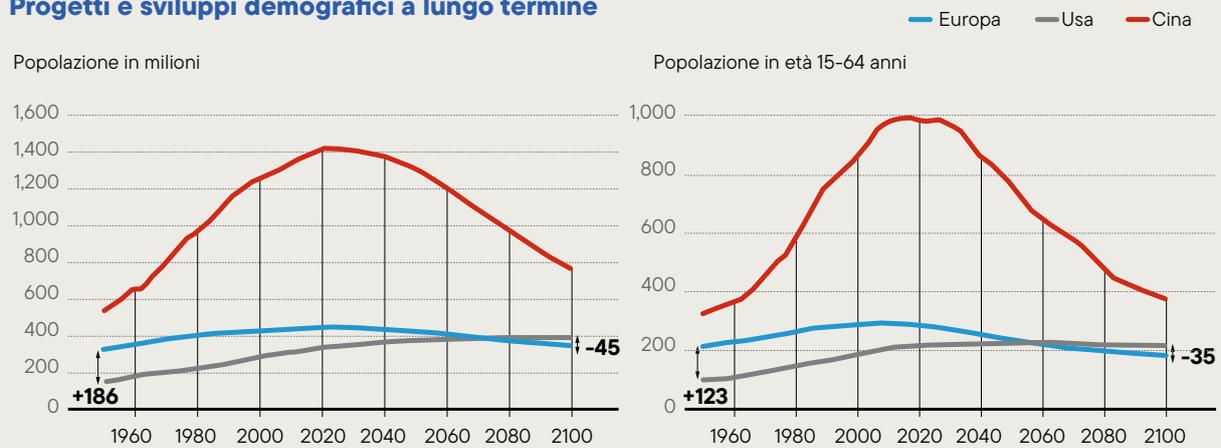
BOX 1

Svilupi demografici e forza lavoro

Storicamente, la crescita della forza lavoro è stata un motore significativo della crescita del PIL in tutte le principali economie, in quanto la popolazione in età lavorativa è aumentata costantemente. Nell'UE, tuttavia, la crescita della popolazione in età lavorativa è rallentata a partire dagli anni '90 e ha iniziato a diminuire in aggregato nell'ultimo decennio, soprattutto a causa del calo dei tassi di natalità. L'immigrazione netta positiva non compensa il calo demografico dell'UE.

Le proiezioni demografiche a lungo termine indicano un'ulteriore diminuzione continua della popolazione dell'UE. Questo calo è in contrasto con gli Stati Uniti, la cui popolazione dovrebbe continuare a crescere nei prossimi decenni, anche se a un ritmo più lento.

FIGURA 4
Progetti e sviluppi demografici a lungo termine



Fonte: Prospettive della popolazione mondiale delle Nazioni Unite, 2022

Nota: Le proiezioni demografiche si basano sulle proiezioni probabilistiche della fertilità totale e dell'aspettativa di vita alla nascita. Queste proiezioni sono state effettuate utilizzando un modello bayesiano gerarchico. Le figure mostrano le proiezioni mediane. Le proiezioni riflettono un contributo dei modelli migratori storici. Documento sulla metodologia.

Le dinamiche demografiche complessive previste si riflettono anche nella crescita della popolazione europea in età lavorativa, che ha iniziato a diminuire intorno al 2010. Il calo previsto della popolazione cinese in età lavorativa supera quello dell'UE. Si prevede che nei prossimi 40 anni la popolazione passerà da circa 1 miliardo di persone di età compresa tra i 15 e i 64 anni a circa 600 milioni.

BOX 2

Uno sguardo più attento al ruolo del settore delle TIC nel divario di produttività del lavoro tra UE e USA

Il divario aggregato dell'UE nella crescita della produttività del lavoro rispetto agli Stati Uniti riflette le differenze nella composizione dell'industria, nell'innovazione settoriale e nella diffusione della tecnologia. L'economia dell'UE è tradizionalmente forte in tutti i settori a media tecnologia che non sono al centro di progressi tecnologici radicali. L'UE è meno attiva nei settori in cui si è verificata gran parte della crescita della produttività negli ultimi anni, in particolare il settore TIC e lo sfruttamento dei servizi digitali su larga scala. A causa della lenta diffusione della tecnologia all'interno dei settori, il divario di crescita della produttività dell'UE rispetto agli Stati Uniti è stato particolarmente pronunciato in questi settori con una crescita della produttività molto elevata.

Escludendo dall'analisi i principali settori TIC (fabbricazione di computer ed elettronica e attività di informazione e comunicazione), la produttività dell'UE è stata sostanzialmente in linea con quella degli Stati Uniti nel periodo 2000-2019. Il restante svantaggio nella crescita della produttività rispetto agli Stati Uniti si riduce significativamente a 0,2 punti percentuali (0,8% di crescita della produttività per gli Stati Uniti contro lo 0,6% per l'UE). Il divario effettivo tra UE e USA può essere considerato vicino allo zero, poiché la crescita della produttività dell'UE-27 è superiore di 0,2-0,3 punti percentuali rispetto alla selezione dell'UE-10 (per la quale sono disponibili i dati EU KLEMS). Per il periodo 2013-2019 il ruolo delle TIC è ancora più evidente, in quanto la crescita della produttività dell'UE, esclusi i principali settori TIC, ha superato quella degli Stati Uniti con un certo margine.

Questa analisi può sottostimare l'impatto totale degli sviluppi delle TIC sul divario di produttività. Oltre ai settori delle TIC, gli Stati Uniti registrano un'elevata crescita della produttività anche nei servizi professionali e in quelli finanziari e assicurativi, che riflettono forti effetti di diffusione della tecnologia TIC. Questi settori sono tra quelli che contribuiscono maggiormente agli investimenti immateriali nell'economia totale degli Stati Uniti. Inoltre, una parte del fintech rientra nel settore finanziario e assicurativo. D'altra parte, l'UE supera gli Stati Uniti nei settori a media tecnologia, come la produzione di mezzi di trasporto, l'agricoltura e il commercio all'ingrosso e al dettaglio. Quest'ultimo riflette gli effetti di recupero delle innovazioni chiave introdotte negli Stati Uniti nel decennio precedente, come il commercio elettronico e la vendita al dettaglio online, che raggiungono basi di clienti più ampie, l'implementazione di sistemi avanzati di gestione dell'inventario, i sistemi di pagamento digitale, l'analisi dei dati, la robotica e l'automazione.

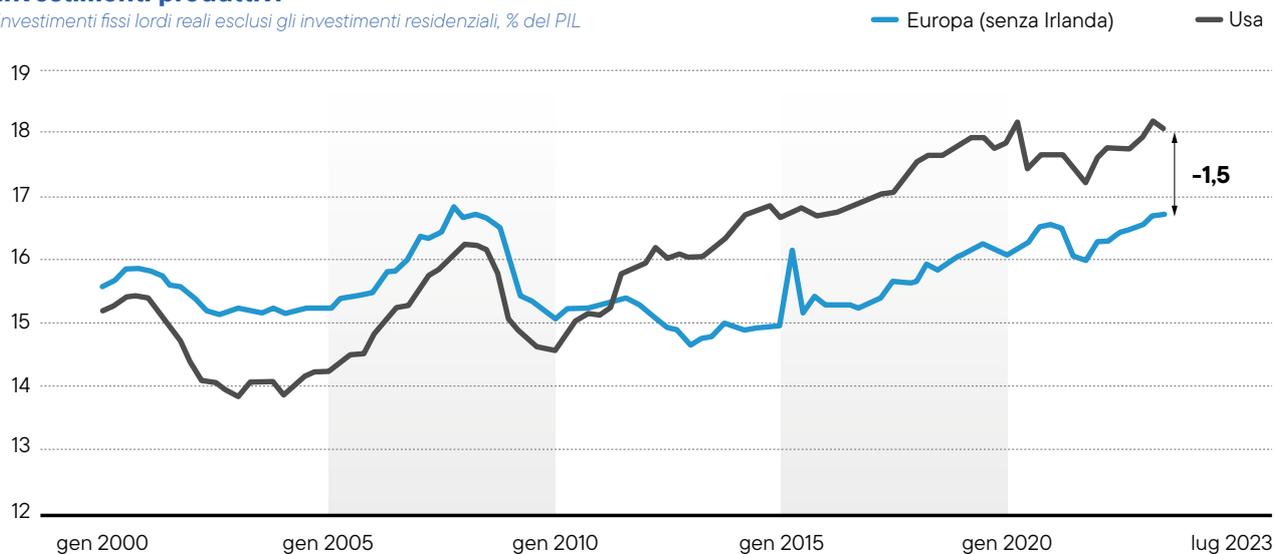
I principali ostacoli all'innovazione in Europa

Alla base della posizione di debolezza dell'Europa nel campo delle tecnologie digitali c'è una struttura industriale statica che produce un circolo vizioso di bassi investimenti e bassa innovazione [si veda il capitolo sull'innovazione]. Negli ultimi due decenni, le prime tre aziende statunitensi per spesa in ricerca e innovazione (R&I) sono passate dall'industria automobilistica e farmaceutica negli anni 2000 alle aziende di software e hardware negli anni 2010, per poi passare al settore digitale negli anni 2020. Al contrario, la struttura industriale europea è rimasta statica, con le aziende del settore automobilistico che dominano costantemente la top 3 delle aziende per spesa in R&I. In altre parole, l'economia statunitense ha alimentato nuove tecnologie innovative e gli investimenti l'hanno seguita, riorientando le risorse verso settori con un elevato potenziale di crescita della produttività. In Europa gli investimenti sono rimasti concentrati su tecnologie mature e in settori in cui i tassi di crescita della produttività delle grandi aziende stanno rallentando. Nel 2021, le aziende europee hanno speso per la R&I, in percentuale del PIL, circa la metà delle aziende statunitensi (circa 270 miliardi di euro), un divario determinato da tassi di investimento molto più elevati nel settore tecnologico statunitense. Questo divario nell'innovazione si traduce anche in un divario negli investimenti produttivi complessivi tra le due economie, determinato principalmente dai minori investimenti in beni materiali TIC e in software, banche dati e proprietà intellettuale [cfr. Figura 5]^{vii}. Il conseguente ciclo di scarso dinamismo industriale, bassa innovazione, bassi investimenti e bassa crescita della produttività in Europa è stato definito "la trappola della tecnologia intermedia"^{viii}.

FIGURA 5

Investimenti produttivi

Investimenti fissi lordi reali esclusi gli investimenti residenziali, % del PIL



Fonte: BEI, 2024

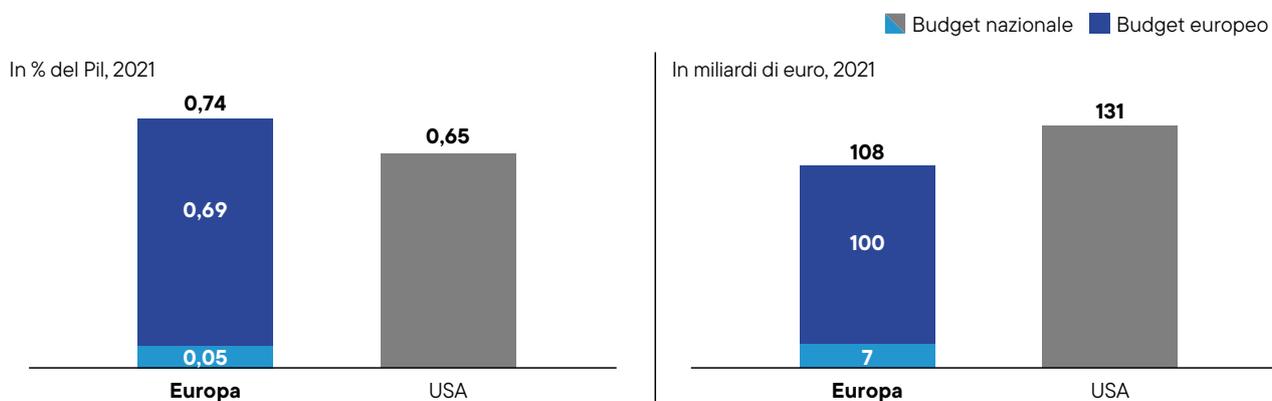
La mancanza di dinamismo industriale dell'Europa è dovuta in gran parte a debolezze lungo il "ciclo di vita dell'innovazione" che impediscono a nuovi settori e aziende concorrenti di emergere. Queste debolezze iniziano con gli ostacoli che si frappongono al passaggio dall'innovazione alla commercializzazione. Il sostegno del settore pubblico alla R&I è inefficiente a causa della mancanza di un focus sull'innovazione dirompente e della frammentazione dei finanziamenti, che limitano il potenziale dell'UE di raggiungere dimensioni di scala nelle tecnologie innovative ad alto rischio. In Europa, una volta che le aziende raggiungono la fase di crescita, incontrano ostacoli normativi e giurisdizionali che impediscono loro di diventare mature e redditizie. Di conseguenza, molte aziende innovative finiscono per cercare finanziamenti dai venture capitalist (VC) statunitensi e considerano l'espansione nel grande mercato americano come un'opzione più remunerativa rispetto all'affrontare i mercati frammentati dell'UE. Infine, l'UE è in ritardo nella fornitura di infrastrutture all'avanguardia necessarie per consentire la digitalizzazione dell'economia.

Non ci sono abbastanza istituzioni accademiche che raggiungono i massimi livelli di eccellenza e il passaggio dall'innovazione alla commercializzazione è debole [si veda il capitolo sull'innovazione]. Le università e gli altri istituti di ricerca sono attori centrali dell'innovazione nelle fasi iniziali: generano ricerca innovativa e producono nuovi profili di competenze per i lavoratori. L'Europa ha una posizione forte nella ricerca fondamentale e nella brevettazione: nel 2021, ha rappresentato il 17% delle domande di brevetto globali, contro il 21% degli Stati Uniti e il 25% della Cina. Tuttavia, anche se l'UE vanta un sistema universitario mediamente solido, non ci sono abbastanza università e istituti di ricerca ai massimi livelli. Utilizzando come parametro indicativo il volume di pubblicazioni nelle migliori riviste scientifiche accademiche, l'UE ha solo tre istituti di ricerca classificati tra i primi 50 a livello globale, mentre gli Stati Uniti ne hanno 21 e la Cina 15. La pipeline dell'innovazione nell'UE è più debole anche nella fase successiva di commercializzazione della ricerca fondamentale. Gran parte della conoscenza generata dai ricercatori europei rimane non sfruttata a livello commerciale. Secondo l'Ufficio Europeo dei Brevetti, solo un terzo delle invenzioni brevettate dalle università o dagli istituti di ricerca europei viene sfruttato commercialmente. Uno dei motivi principali di questo mancato passaggio è che i ricercatori in Europa sono meno integrati nei "cluster" dell'innovazione - reti di università, start-up, grandi aziende e venture capitalist (VC) - che sono responsabili di un'ampia quota dei successi commerciali nei settori high-tech. Tali cluster sono stati fondamentali per la struttura industriale più dinamica degli Stati Uniti. L'Europa non ha nessun "cluster" di innovazione tra i primi 10 a livello globale, mentre gli Stati Uniti ne hanno 4 e la Cina 3.

La spesa pubblica per la R&I in Europa manca di scala e non è sufficientemente focalizzata sull'innovazione rivoluzionaria. Negli Stati Uniti, la maggior parte della spesa pubblica per la R&I è effettuata a livello federale. Nell'UE, i governi spendono complessivamente un importo simile a quello degli Stati Uniti per la R&I in percentuale del PIL, ma solo un decimo della spesa avviene a livello europeo, nonostante le ampie ricadute degli investimenti pubblici nella R&I sul settore privato* [cfr. Figura 6]. L'UE ha un importante programma per la R&I - Horizon Europe - con un budget di quasi 100 miliardi di euro. Ma è distribuito su troppi campi e l'accesso è eccessivamente complesso e burocratico. Inoltre, non è sufficientemente focalizzato sull'innovazione dirompente. Lo strumento chiave dell'UE per sostenere le tecnologie radicalmente nuove con bassi livelli di maturità - lo strumento Pathfinder dell'European Innovation Council (EIC) - ha un budget di 256 milioni di euro per il 2024, rispetto ai 4,1 miliardi di dollari dell'Agenzia di ricerca per i progetti avanzati della difesa (DARPA, Defence Advanced Research Projects Agency) statunitense e ai 2 miliardi di dollari delle altre agenzie "ARPA". Inoltre, è gestito principalmente da funzionari dell'UE piuttosto che da scienziati ed esperti di innovazione di alto livello. La mancanza di coordinamento all'interno dell'UE si ripercuote anche sul più ampio ecosistema dell'innovazione. La maggior parte degli Stati membri non è in grado di raggiungere le dimensioni necessarie per fornire infrastrutture tecnologiche e di ricerca all'avanguardia a livello mondiale, il che limita la capacità di R&I. Per contro, gli esempi del CERN e dell'EuroHPC (European High-Performance Computing Joint Undertaking) dimostrano l'importanza del coordinamento nello sviluppo di grandi progetti infrastrutturali di R&I.

FIGURA 6

Fonte statale e federale di finanziamento della R&S nell'UE e negli USA



Fonte: Commissione europea su dati eurostat e ocse

La frammentazione del Mercato unico impedisce alle imprese innovative che raggiungono la fase di crescita di fare il salto di scala nell'UE, il che a sua volta riduce la domanda di finanziamenti. L'enorme divario nel finanziamento per lo scale-up nell'UE rispetto agli Stati Uniti [cfr. Figura 3] è spesso attribuito a un mercato dei capitali più ridotto in Europa e a un settore di Venture Capital meno sviluppato. La quota di fondi di VC globali raccolti nell'UE è appena del 5%, rispetto al 52% degli Stati Uniti e al 40% della Cina. Tuttavia, la causalità è probabilmente più complessa: i livelli più bassi di finanziamenti di VC in Europa riflettono livelli più bassi di domanda. Poiché il Mercato unico è frammentato e incompleto nei settori che contano per le imprese innovative, l'aumento di scala nell'UE offre prospettive di crescita più deboli e richiede finanziamenti inferiori. Molte aziende dell'UE con un elevato potenziale di crescita preferiscono chiedere finanziamenti a società di Venture Capital statunitensi e fare scale-up sul mercato americano, dove possono più facilmente raggiungere un'ampia portata di mercato e ottenere più rapidamente la redditività. Tra il 2008 e il 2021, in Europa sono stati fondati 147 "unicorni", ovvero start-up che hanno superato il valore di 1 miliardo di dollari. 40 di queste aziende hanno trasferito la loro sede all'estero, e la maggior parte si è trasferita negli Stati Uniti⁰⁴. La mancanza di potenziale di crescita in Europa è particolarmente rilevante per le imprese innovative basate sulla tecnologia, e ancora di più per quelle deep tech. Ad esempio, il 61% del totale dei finanziamenti globali per le start-up di IA va alle aziende statunitensi, il 17% a quelle cinesi e solo il 6% a quelle dell'UE. Per quanto riguarda l'informatica quantistica, le aziende dell'UE attirano solo il 5% dei finanziamenti privati globali, rispetto alla quota del 50% captata dalle aziende statunitensi.

Gli ostacoli normativi all'aumento di scala sono particolarmente onerosi nel settore tecnologico, soprattutto per le giovani imprese [si vedano i capitoli sull'innovazione, la digitalizzazione e le tecnologie avanzate]. Le barriere normative limitano la crescita in diversi modi. In primo luogo, le procedure complesse e costose dei sistemi nazionali frammentati scoraggiano gli inventori dal depositare i diritti di proprietà intellettuale (DPI), impedendo alle giovani imprese di sfruttare il Mercato unico. In secondo luogo, l'atteggiamento normativo dell'UE nei confronti delle aziende tecnologiche ostacola l'innovazione: l'UE ha attualmente circa 100 leggi incentrate sul settore tecnologico⁰⁴ e oltre 270 autorità di regolamentazione attive nelle reti digitali in tutti gli Stati membri. Molte leggi dell'UE adottano un approccio precauzionale, dettando pratiche commerciali specifiche ex ante per scongiurare potenziali rischi ex post. Ad esempio, l'AI Act impone ulteriori requisiti normativi ai modelli di IA per scopi generici che superano una soglia predefinita di potenza computazionale (una soglia che alcuni modelli all'avanguardia già superano). In terzo luogo, le aziende digitali sono scoraggiate dall'operare in tutta l'UE tramite filiali, in quanto si trovano di fronte a requisiti eterogenei, a una proliferazione di agenzie di regolamentazione e al cosiddetto "gold plating"⁰⁴ della legislazione UE da parte delle autorità nazionali. In quarto luogo, le limitazioni all'archiviazione e all'elaborazione dei dati creano elevati costi di conformità e ostacolano la creazione di set di dati ampi e integrati per l'addestramento dei modelli di IA. Questa frammentazione pone le aziende dell'UE in una posizione di svantaggio rispetto agli Stati Uniti, che si affidano al settore privato per costruire vasti set di dati, e alla Cina, che può sfruttare le sue istituzioni centrali per l'aggregazione dei dati. Questo problema è accentuato dal fatto che l'applicazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza potrebbe inibire la cooperazione intrasettoriale. Infine, le molteplici e diverse norme nazionali in materia di appalti pubblici generano elevati costi correnti per i fornitori di servizi cloud. L'effetto netto di questo onere normativo è che solo le imprese più grandi, spesso non aventi sede nell'UE, hanno la capacità finanziaria e l'incentivo a sostenere i costi di conformità. Le giovani imprese tecnologiche innovative potrebbero scegliere di non operare affatto nell'UE.

La mancanza di un vero Mercato unico impedisce inoltre a un numero sufficiente di aziende nell'economia in generale di raggiungere dimensioni sufficienti per accelerare l'adozione di tecnologie avanzate. Sono molte le barriere che portano le imprese europee a "rimanere piccole" e a non sfruttare le opportunità del Mercato unico. Tra queste troviamo gli ingenti costi legati all'adesione a normative nazionali eterogenee, alla conformità fiscale e alla conformità alle normative che si applicano una volta che le aziende raggiungono una determinata dimensione. Di conseguenza, rispetto agli Stati Uniti in proporzione l'UE ha meno piccole e medie imprese e più microimprese [cfr. Figura 7]. Tuttavia, esiste uno stretto legame tra le dimensioni delle aziende e l'adozione delle tecnologie. I dati degli Stati Uniti mostrano che l'adozione aumenta con le dimensioni dell'azienda per tutte le tecnologie avanzate⁰⁴. Infatti, mentre nel 2023 il 30% delle grandi imprese dell'UE aveva già adottato l'IA, solo il 7% delle PMI ha fatto lo stesso⁰⁴. Le dimensioni favoriscono l'adozione perché le aziende più grandi possono distribuire gli elevati costi fissi degli investimenti nell'IA su un fatturato maggiore, possono contare su un management più qua-

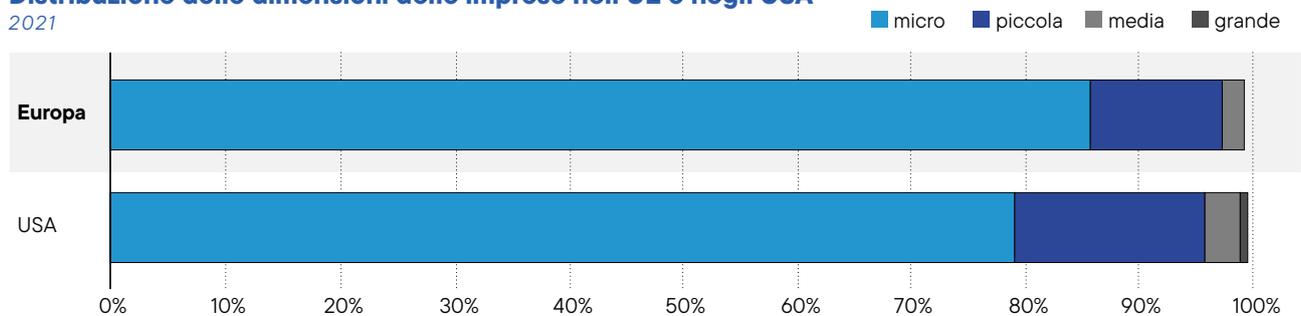
04. Per gold plating normativo si intende la pratica in cui i governi o le autorità nazionali vanno oltre i requisiti minimi stabiliti dalla legislazione dell'Unione Europea quando la implementano nel diritto nazionale.

lificato per apportare i necessari cambiamenti organizzativi e possono impiegare l'IA in modo più produttivo grazie a set di dati più ampi. In altre parole, un Mercato unico frammentato pone le imprese dell'UE in una posizione di svantaggio in termini di velocità di adozione e diffusione delle nuove applicazioni di IA.

FIGURA 7

Distribuzione delle dimensioni delle imprese nell'UE e negli USA

2021



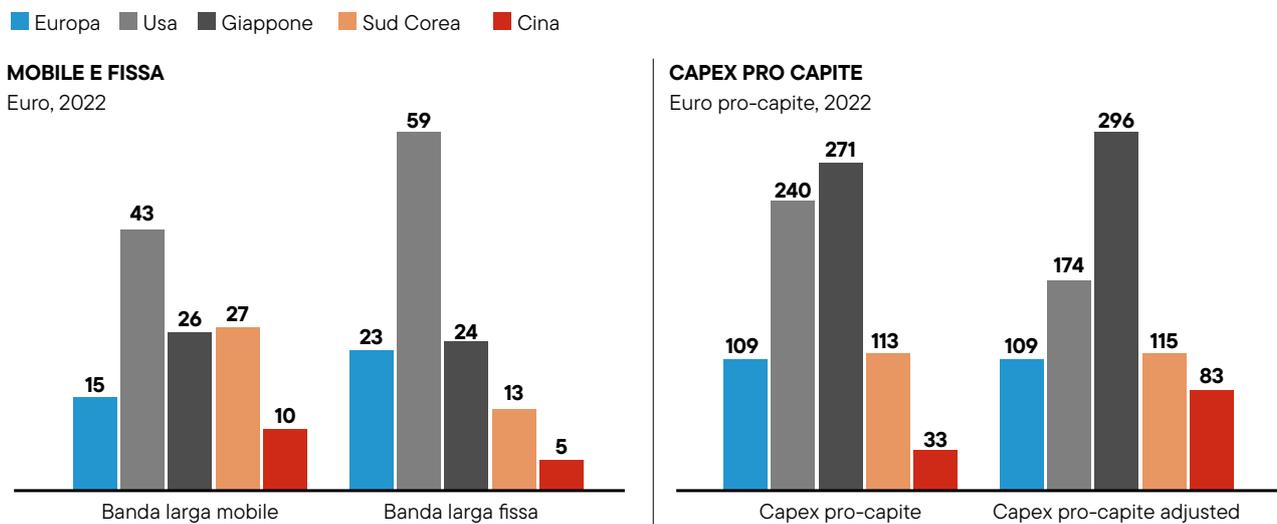
Fonte: Nikolov, P., Simons, W., Turrini, A. Voigt, P.

Nota: Non include i lavoratori autonomi. I dati dell'UE si riferiscono ai seguenti settori: industria, costruzioni e servizi di mercato (eccetto pubblica amministrazione e difesa; previdenza sociale obbligatoria; attività delle organizzazioni associative). Per l'UE, per escludere i lavoratori autonomi, sono stati utilizzati i dati sulle imprese con 0 dipendenti. I dati degli Stati Uniti si riferiscono al settore privato, che comprende l'agricoltura ma rappresenta circa l'1% del totale delle imprese. I dati relativi agli Stati Uniti si basano sul 1° trimestre dell'anno.

La concorrenza per la potenza di calcolo e la mancanza di investimenti nella connettività potrebbero presto tradursi in colli di bottiglia digitali [si veda il capitolo sulla digitalizzazione e le tecnologie avanzate]. L'addestramento di nuovi modelli di base e la costruzione di applicazioni di IA integrate verticalmente richiedono un aumento massiccio della potenza di calcolo, che sta scatenando una "corsa ai chip per l'IA" a livello globale con costi enormi. Si tratta di una corsa in cui le aziende europee più piccole e meno finanziate potrebbero faticare a competere. Soprattutto a causa della potenza di calcolo richiesta, si stima che il costo dell'addestramento dei modelli avanzati di IA sia cresciuto di 2-3 volte all'anno negli ultimi otto anni. Ciò suggerisce che l'addestramento dei sistemi di IA di nuova generazione potrebbe presto costare fino a 1 miliardo di dollari e raggiungere i 10 miliardi di dollari entro la fine del decennio^{xiv}. Allo stesso tempo, l'implementazione dell'intelligenza artificiale richiederà connessioni più veloci, a bassa latenza e più sicure. Tuttavia, l'UE è in ritardo rispetto agli obiettivi del Decennio digitale 2030 per quanto riguarda la diffusione della fibra e del 5G. I livelli di investimento necessari per supportare le reti dell'UE sono stimati in circa 200 miliardi di euro per garantire la piena copertura gigabit e 5G in tutta l'UE. Ma gli investimenti pro capite dell'Europa sono nettamente inferiori a quelli delle altre grandi economie [cfr. Figura 9]. Uno dei fattori principali dei tassi di investimento più bassi è la frammentazione del mercato europeo. Ad esempio, ci sono 34 gruppi di operatori di rete mobile nell'UE, mentre negli Stati Uniti o in Cina ne è presente un numero ridotto, in parte perché l'UE e gli Stati membri tendono a non vedere di buon occhio le fusioni nel settore. Questa frammentazione rende i costi fissi di investimento nelle reti relativamente più onerosi per gli operatori dell'UE rispetto alle aziende su scala continentale negli Stati Uniti o in Cina. La frammentazione rende inoltre più difficile capitalizzare le nuove tecnologie. Attualmente l'Europa non è praticamente presente nell'edge computing⁰⁵, mentre l'apertura dei servizi di rete a sviluppatori e innovatori di terze parti tramite le Application Protocol Interfaces (API) è ostacolata dalla mancanza di coordinamento degli standard.

05. L'edge computing si riferisce alla distribuzione delle attività di calcolo su nodi più piccoli e più vicini ai clienti, riducendo il trasporto dei dati a distanze minori. Mentre l'UE costruisce impianti di produzione altamente automatizzati che richiedono bassa latenza e volumi di dati significativi gestiti dall'intelligenza artificiale, l'edge computing per le applicazioni industriali potrebbe consentire di migliorare le prestazioni e ridurre la latenza della robotica industriale connessa, mantenendo i trasferimenti di dati più sicuri. Il Decennio digitale fissa l'obiettivo di distribuire almeno 10.000 nodi edge sicuri e neutrali dal punto di vista climatico entro il 2030, ma a oggi nell'UE esistono solo tre nodi di edge computing utilizzati a livello commerciale.

FIGURA 8
Ricavo medio mensile per unità e CAPEX pro capite



Fonte: ETNO, 2023

La posizione dell'UE in altri settori innovativi, come quello farmaceutico, è in declino a causa delle stesse sfide legate ai bassi investimenti in R&I e alla frammentazione normativa [si veda il capitolo sul settore farmaceutico]. Sebbene il settore farmaceutico dell'UE sia ancora leader a livello globale negli scambi in termini di valore, sta perdendo terreno nei segmenti di mercato più dinamici e sta perdendo quote di mercato a vantaggio delle aziende statunitensi. Dei dieci farmaci biologici più venduti in Europa nel 2022, solo due sono stati commercializzati da aziende dell'UE, mentre sei sono stati commercializzati da aziende statunitensi [cfr. Figura 9]. L'UE sta lottando in particolare per affermare la propria posizione nei prodotti con esclusiva di mercato come farmaci orfani⁰⁶ e medicinali per terapie avanzate⁰⁷. Alla base di questo divario emergente c'è una minore spesa per l'innovazione. La spesa totale del settore pubblico dell'UE per la R&I nel settore farmaceutico è meno della metà di quella degli Stati Uniti, mentre gli investimenti privati totali in R&I nell'UE sono circa un quarto di quelli degli Stati Uniti. L'innovazione nell'UE è ostacolata anche da un quadro normativo lento e complesso, attualmente in fase di revisione. Nel 2022, il tempo mediano di approvazione di nuovi farmaci da parte delle agenzie regolatorie in Europa è stato di 430 giorni, rispetto ai 334 giorni degli Stati Uniti. Inoltre, l'accesso ai dati sanitari è uno dei presupposti per lo sviluppo dell'IA nel settore farmaceutico, ma è limitato dalla frammentazione. In particolare, sebbene il GDPR preveda la possibilità di utilizzare i dati dei pazienti per la ricerca sanitaria, l'adozione è stata disomogenea negli Stati membri, impedendo al settore di attingere a una vasta quantità di dati elettronici disponibili.

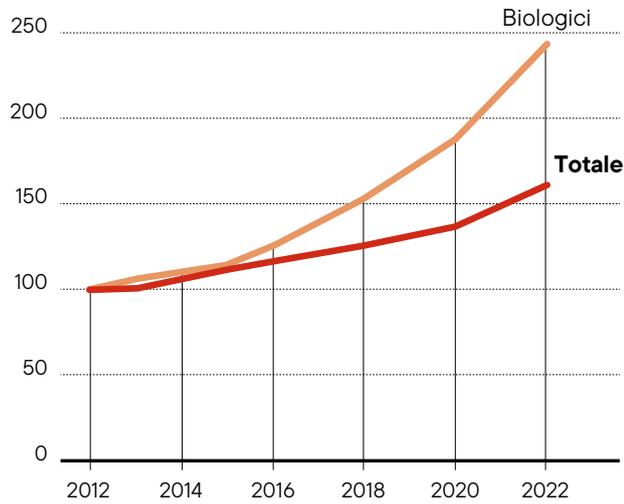
06. I farmaci orfani sono prodotti farmaceutici sviluppati specificamente per trattare, prevenire o diagnosticare malattie o patologie rare. Questi farmaci sono detti "orfani" perché, in condizioni normali di mercato, le aziende farmaceutiche hanno pochi incentivi finanziari a sviluppare e commercializzare prodotti destinati solo a un numero limitato di pazienti. Attualmente, il 55% dei farmaci orfani sono biologici.

07. I medicinali per terapie avanzate (Advanced Therapy Medicinal Products, ATMP) sono medicinali innovativi per uso umano che si basano su geni, tessuti o cellule. Molti ATMP sono farmaci orfani.

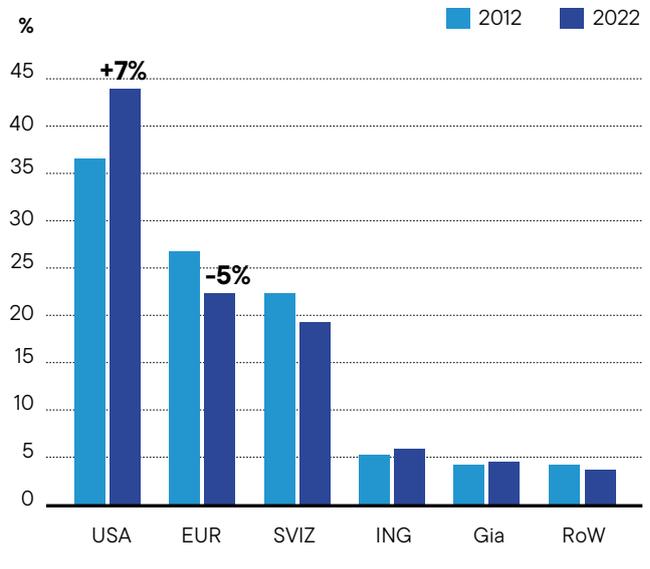
FIGURA 9

Erosione della quota di mercato nel segmento chiave dei farmaci biologici

Evoluzione delle vendite dei farmaceutici (2012=100) nella zona economica europea



Quota di mercato dei biologici nella zona economica europea



Fonte: Commissione Europea

Nota: Sulla base dei dati di vendita trimestrali di IQVIA MIDAS® per il periodo 2012-2022 che riflettono le stime dell'attività reale. Copyright IQVIA. Tutti i diritti riservati. Dati per i mercati SEE (nessun dato per CY, MT, IS e LI; solo dati al dettaglio per DK, EE, EL, LU, SI) e dati CE (quadro di valutazione della R&S del CCR) per l'allocazione regionale delle imprese.

Un programma per affrontare il deficit di innovazione

L'Europa deve migliorare le condizioni per l'innovazione rivoluzionaria affrontando le debolezze dei suoi programmi comuni di R&I [si veda il capitolo sull'innovazione]. La relazione raccomanda di riformare il prossimo Programma quadro di R&I dell'UE in termini di orientamento, allocazione del budget, governance e capacità finanziaria. In primo luogo, il programma dovrebbe essere riorientato su un numero minore di priorità condivise. In secondo luogo, una quota maggiore dello stanziamento di bilancio dovrebbe essere destinata al finanziamento dell'innovazione dirompente e, per fare un uso efficiente di questi finanziamenti, l'EIC dovrebbe essere riformato in modo da diventare una vera e propria "agenzia di tipo ARPA" che possa sostenere progetti ad alto rischio che possono potenzialmente dare vita a progressi tecnologici rivoluzionari. In terzo luogo, la governance del programma dovrebbe essere gestita da project manager e da persone con una comprovata esperienza in prima linea nell'innovazione. Inoltre, per massimizzare l'accesso delle giovani imprese innovative, i processi di adesione dovrebbero essere più rapidi e meno burocratici. L'organizzazione del programma dovrebbe essere ridisegnata e semplificata per diventare più efficiente e basata sui risultati. Infine, e a condizione che vengano applicate le riforme, il bilancio del nuovo Programma quadro dovrebbe essere raddoppiato a 200 miliardi di euro per 7 anni.

Parallelamente, è necessario un migliore coordinamento della R&I pubblica tra gli Stati membri. Dovrebbe essere istituita un'Unione per la Ricerca e l'Innovazione che porti alla formulazione congiunta di una strategia e di una politica europea comune in materia di R&I. Per migliorare il coordinamento, l'UE potrebbe promuovere un "Piano d'azione europeo per la ricerca e l'innovazione", elaborato dagli Stati membri insieme alla Commissione, alla comunità dei ricercatori e alle parti interessate del settore privato.

È inoltre essenziale stabilire e consolidare istituzioni accademiche europee all'avanguardia nella ricerca globale. Il Consiglio europeo della ricerca (CER) è stato cruciale per la competitività della scienza europea, ma molte proposte promettenti rimangono non finanziate a causa della mancanza di risorse finanziarie. La relazione raccomanda di raddoppiare il sostegno alla ricerca fondamentale attraverso il CER, aumentando in modo significativo il numero di beneficiari di borse di studio senza diluire l'importo erogato. Parallelamente, l'UE dovrebbe introdurre un programma "CER per le istituzioni" basato sull'eccellenza e altamente competitivo per fornire le risorse necessarie alle istituzioni accademiche. Si propone inoltre un nuovo regime per i ricercatori di punta (posizione di "cattedra UE"), per attrarre e trattenere i migliori studiosi accademici assumendoli come funzionari europei. Questo regime dovrebbe essere supportato da un nuovo quadro UE per i finanziamenti privati, che consenta alle università e ai centri di ricerca pubblici di elaborare politiche retributive più competitive per i migliori talenti e di fornire ulteriore sostegno alla ricerca. Al di là delle istituzioni accademiche, sono necessari maggiori finanziamenti e un coordinamento più forte per sviluppare infrastrutture tecnologiche e di ricerca all'avanguardia a livello mondiale, in caso di necessità di scala.

L'Europa deve rendere più facile per gli "inventori diventare investitori" e facilitare l'espansione delle iniziative di successo. Per gli inventori, l'UE dovrebbe diventare attraente tanto quanto altre regioni leader nell'innovazione. La relazione raccomanda una serie di misure per sostenere la transizione dall'invenzione alla commercializzazione in Europa. In primo luogo, per superare le barriere burocratiche per le università e gli istituti di ricerca nella gestione dei diritti di proprietà intellettuale con i propri ricercatori, si raccomanda un nuovo schema per una condivisione equa e trasparente delle royalty. In secondo luogo, per ridurre i costi di applicazione per le giovani imprese e offrire una protezione uniforme della proprietà intellettuale, si propone di adottare il Brevetto unitario in tutti gli Stati membri dell'UE. In terzo luogo, l'UE dovrebbe effettuare una valutazione approfondita dell'impatto della regolamentazione digitale e di altro tipo sulle piccole imprese, con l'obiettivo di escludere le PMI dalle normative che solo le grandi imprese sono in grado di rispettare. Infine, l'UE dovrebbe sostenere una rapida crescita all'interno del mercato europeo dando alle start-up innovative l'opportunità di adottare un nuovo statuto giuridico a livello europeo ("Impresa Europea Innovativa"). Questo status fornirebbe alle aziende un'unica identità digitale valida in tutta l'UE e riconosciuta da tutti gli Stati membri. Queste società avrebbero accesso a una legislazione armonizzata in materia di diritto societario e di insolvenza, nonché ad alcuni aspetti chiave del diritto del lavoro e della fiscalità (da rendere progressivamente più ambiziosi) e sarebbero autorizzate a stabilire filiali in tutta l'UE senza doversi costituire separatamente in ciascuno Stato membro.

È necessario un migliore ambiente di finanziamento per l'innovazione dirompente, le start-up e i processi di scale-up, rimuovendo contestualmente le barriere alla crescita all'interno dei mercati europei [si vedano

[i capitoli sull'innovazione e sugli investimenti](#)]. Sebbene le imprese a forte crescita possano generalmente ottenere finanziamenti da investitori internazionali, ci sono buone ragioni per sviluppare ulteriormente l'ecosistema dei finanziamenti in Europa. Le innovazioni in fase molto precoce trarrebbero beneficio da un pool più ampio di cosiddetti "angel investor". Garantire un capitale locale sufficiente per finanziare i processi di scale-up concentrerebbe le ricadute dell'innovazione in Europa. Aumentare l'attrattiva dei mercati azionari europei per le IPO migliorerebbe le opzioni di finanziamento per i fondatori, incoraggiando una maggiore attività di start-up nell'UE. Per generare un aumento significativo dei finanziamenti di capitale e del debito disponibili per le start-up e lo scale-up, la relazione propone le seguenti misure. In primo luogo, espandere gli incentivi per i "business angel" e gli investitori di capitale di avviamento.

In secondo luogo, valutare la necessità di eventuali ulteriori modifiche ai requisiti patrimoniali nell'ambito della direttiva Solvency II, che stabilisce regole di adeguatezza patrimoniale per le compagnie di assicurazione, ed emanare linee guida per i piani pensionistici dell'UE, con l'obiettivo di stimolare gli investimenti istituzionali in aziende innovative in determinati sottosettori. In terzo luogo, aumentare il bilancio del Fondo europeo per gli investimenti (FEI), che fa parte del Gruppo BEI e fornisce finanziamenti alle PMI, migliorando il coordinamento tra il FEI e l'EIC e, infine, razionalizzando l'ambiente di finanziamento di VC in Europa. Infine, ampliare il mandato del Gruppo BEI per consentire il co-investimento in imprese che richiedono volumi di capitale più elevati, consentendogli di assumere maggiori rischi per contribuire al "crowd-in" degli investitori privati.

L'UE ha un'opportunità unica di ridurre i costi di implementazione dell'IA aumentando la capacità di calcolo e mettendo a disposizione la sua rete di computer ad alte prestazioni [\[si veda il capitolo sulla digitalizzazione e le tecnologie avanzate\]](#). Dal lancio dell'impresa comune EuroHPC nel 2018, l'UE ha creato una grande infrastruttura pubblica per la capacità di calcolo situata in sei Stati membri, unica nel suo genere a livello globale. Tre dei suoi supercomputer sono nella top 10 mondiale ed è previsto il lancio di due computer exascale. Se finora questa capacità è stata utilizzata per lo più per la ricerca scientifica, la Commissione la sta progressivamente aprendo alle start-up dell'IA, alle PMI e alla comunità dell'IA in generale. La relazione raccomanda di sviluppare questa iniziativa aumentando in modo significativo la capacità di calcolo dedicata all'addestramento e allo sviluppo algoritmico dei modelli di IA nei centri HPC. Allo stesso tempo, l'UE dovrebbe finanziare l'espansione di EuroHPC con ulteriori capacità cloud e di archiviazione per supportare l'addestramento dell'IA in più sedi. Si dovrebbe sviluppare un "modello federato di IA" basato sulla cooperazione tra infrastrutture pubbliche e private per fornire capacità di addestramento dell'IA e servizi cloud per aumentare la scala competitiva dell'UE. Per contribuire a finanziare le risorse aggiuntive investite nella rete, si raccomanda di creare un quadro di riferimento a livello europeo che consenta di fornire "capitale di calcolo" del settore pubblico alle PMI innovative in cambio di rendimenti finanziari. Ad esempio, le strutture o i centri di ricerca HPC pubblici potrebbero offrire capacità di calcolo gratuita in cambio di opzioni di partecipazione, royalty o dividendi da reinvestire in capacità e manutenzione.

L'UE dovrebbe promuovere il coordinamento intersettoriale e la condivisione dei dati per accelerare l'integrazione dell'IA nell'industria europea. Lo sviluppo di verticali di IA dipende dalla collaborazione tra operatori industriali, ricercatori di IA e settore privato per consentire l'individuazione di problematiche in diversi settori. Per esempio, scoprire se un prodotto innovativo può essere sviluppato da una fabbrica utilizzando un gemello digitale alimentato dall'intelligenza artificiale richiede la replica della fabbrica, dei suoi robot, dei suoi processi e la sovrapposizione di un algoritmo di IA. Per facilitare questa cooperazione, le aziende dell'UE dovrebbero essere incoraggiate a partecipare a un "Piano di priorità verticale per l'IA". L'obiettivo di questo piano sarebbe quello di accelerare lo sviluppo dell'IA nei dieci settori strategici in cui i modelli di business dell'UE trarranno i maggiori benefici da una rapida introduzione dell'IA (automotive, manifattura avanzata e robotica, energia, telecomunicazioni, agricoltura, aerospazio, difesa, previsioni ambientali, farmaceutica e sanità). I partecipanti al piano beneficerebbero di finanziamenti UE per lo sviluppo dei modelli e di una serie specifica di esenzioni in materia di concorrenza e sperimentazione dell'IA. In particolare, per ovviare alla mancanza di grandi serie di dati nell'UE, l'addestramento dei modelli dovrebbe essere alimentato con dati liberamente forniti da diverse aziende dell'UE all'interno di un determinato settore. Dovrebbe essere supportato all'interno di strutture open-source, al riparo dall'applicazione delle norme antitrust da parte delle autorità garanti della concorrenza. La sperimentazione dovrebbe essere incoraggiata attraverso l'apertura, il coordinamento e l'armonizzazione a livello di UE di "regimi Sandbox per l'IA" nazionali per le aziende partecipanti. Queste "sandbox" sperimentali consentirebbero di valutare regolarmente gli ostacoli normativi derivanti dalla legislazione europea o nazionale e di fornire un feedback alle autorità di regolamentazione da parte di aziende private e centri di ricerca.

Data la posizione dominante dei fornitori statunitensi, l'UE deve trovare una via di mezzo tra la promozione dell'industria cloud domestica e la garanzia di accesso alle tecnologie di cui ha bisogno. L'UE non ha più l'opportunità di cercare di sviluppare sfidanti sistematici ai principali fornitori di cloud statunitensi: gli investimenti necessari sono troppo ingenti e distoglierebbero risorse da settori e aziende con migliori prospettive innovative per l'UE. Tuttavia, per ragioni di sovranità europea, l'UE dovrebbe garantire la presenza di un'industria domestica competitiva, in grado di soddisfare la domanda di soluzioni "sovereign cloud". Per raggiungere questo obiettivo, la relazione raccomanda l'adozione di politiche di sicurezza dei dati a livello europeo per la collaborazione tra fornitori di cloud dell'UE e extra-UE, consentendo l'accesso alle più recenti tecnologie cloud degli hyperscaler statunitensi e preservando al contempo la crittografia, la sicurezza e i servizi "ring-fenced" per i fornitori UE di fiducia. Allo stesso tempo, l'UE dovrebbe legiferare standard obbligatori per gli appalti del settore pubblico, livellando così le condizioni di gioco per le aziende dell'UE rispetto ai grandi operatori extra-UE. Al di fuori dei segmenti di mercato "sovrani", si raccomanda di negoziare un "mercato digitale transatlantico" a bassa barriera, che garantisca la sicurezza della catena di approvvigionamento e le opportunità commerciali per le aziende tecnologiche dell'UE e degli USA a condizioni eque e paritarie. Per rendere queste opportunità ugualmente attraenti al di là delle grandi aziende tecnologiche, le PMI di entrambe le sponde dell'Atlantico dovrebbero beneficiare dello stesso alleggerimento degli oneri normativi per le piccole imprese proposto sopra.

È necessario facilitare il consolidamento del settore delle telecomunicazioni per ottenere tassi di investimento più elevati nella connettività [\[si vedano i capitoli sulla digitalizzazione e le tecnologie avanzate e sulla politica di concorrenza\]](#). L'iniziativa principale consiste nel modificare la posizione dell'UE nei confronti delle dimensioni e del consolidamento degli operatori di telecomunicazioni, al fine di creare un vero Mercato unico, senza sacrificare il benessere dei consumatori e la qualità del servizio. Per incoraggiare il consolidamento, la relazione raccomanda di definire i mercati delle telecomunicazioni a livello dell'UE (anziché a livello degli Stati membri) e di aumentare il peso degli impegni in materia di innovazione e investimenti nelle norme dell'UE per l'autorizzazione delle fusioni. La regolamentazione ex ante a livello nazionale dovrebbe essere ridotta a favore di un'applicazione ex post per la concorrenza nei casi di abuso di posizione dominante. Si propone inoltre di armonizzare le norme e i processi di concessione delle licenze a livello europeo e di definire le caratteristiche di progettazione delle aste a livello europeo per contribuire a creare dimensioni di scala. Per garantire che gli operatori dell'UE rimangano all'avanguardia dei nuovi sviluppi tecnologici, si raccomanda di istituire un organismo europeo con la partecipazione di soggetti pubblici e privati per sviluppare standard tecnici omogenei per l'implementazione di API di rete ed edge computing, come è avvenuto per il roaming negli anni Novanta. Per aumentare la capacità degli operatori dell'UE di investire in queste tecnologie, si raccomanda di sostenere la condivisione degli investimenti commerciali tra i proprietari delle reti e le piattaforme online molto grandi (VLOP) che utilizzano le reti di dati dell'UE in misura massiccia ma non contribuiscono al loro finanziamento.

Sostenere ed espandere la R&I sarà fondamentale anche per i settori manifatturieri chiave come quello farmaceutico [\[si veda il capitolo sul settore farmaceutico\]](#). L'apertura dell'uso secondario dei dati sanitari a fini di ricerca ha un potenziale significativo per l'ancoraggio delle attività di R&I del settore farmaceutico all'interno dell'UE. La relazione raccomanda quindi di accelerare la digitalizzazione dei sistemi sanitari e dello Spazio europeo dei dati sanitari (EHDS) attraverso il sostegno dell'UE agli investimenti nazionali che facilitano l'accesso e la condivisione delle cartelle cliniche elettroniche. Inoltre, si propone di aumentare ulteriormente le capacità di sequenziamento del genoma nell'UE e di presentare un piano strategico per il periodo successivo al 2026, sulla base dell'iniziativa europea 1+ Million Genomes. Per massimizzare le opportunità dell'EHDS, sarà importante fornire indicazioni chiare e tempestive sull'uso dell'IA nel ciclo di vita dei farmaci, in particolare sull'analisi dei dati clinici "grezzi" trasmessi all'Agencia europea per i medicinali e sui dati raccolti a fini di farmacovigilanza. Parallelamente, le autorità di regolamentazione dovrebbero puntare ad aumentare l'attrattiva dell'UE per la conduzione di studi clinici e ad accelerare l'accesso ai mercati per i nuovi farmaci. Questi obiettivi possono essere sostenuti, tra l'altro, rivedendo le regole per gli studi che combinano farmaci e dispositivi medici e per l'applicazione dell'IA e razionalizzando le indicazioni fornite al settore dalle diverse agenzie in merito alle esigenze mediche non soddisfatte, alla progettazione di studi clinici e all'uso di prove reali. Infine, per compensare il divario di finanziamenti nel settore farmaceutico, i finanziamenti dell'UE dovrebbero essere riorientati sullo sviluppo di un numero limitato di poli di innovazione di prim'ordine nelle scienze della vita per i medicinali per terapie avanzate. Anche il settore farmaceutico beneficerebbe delle proposte di finanziamento dell'innovazione.

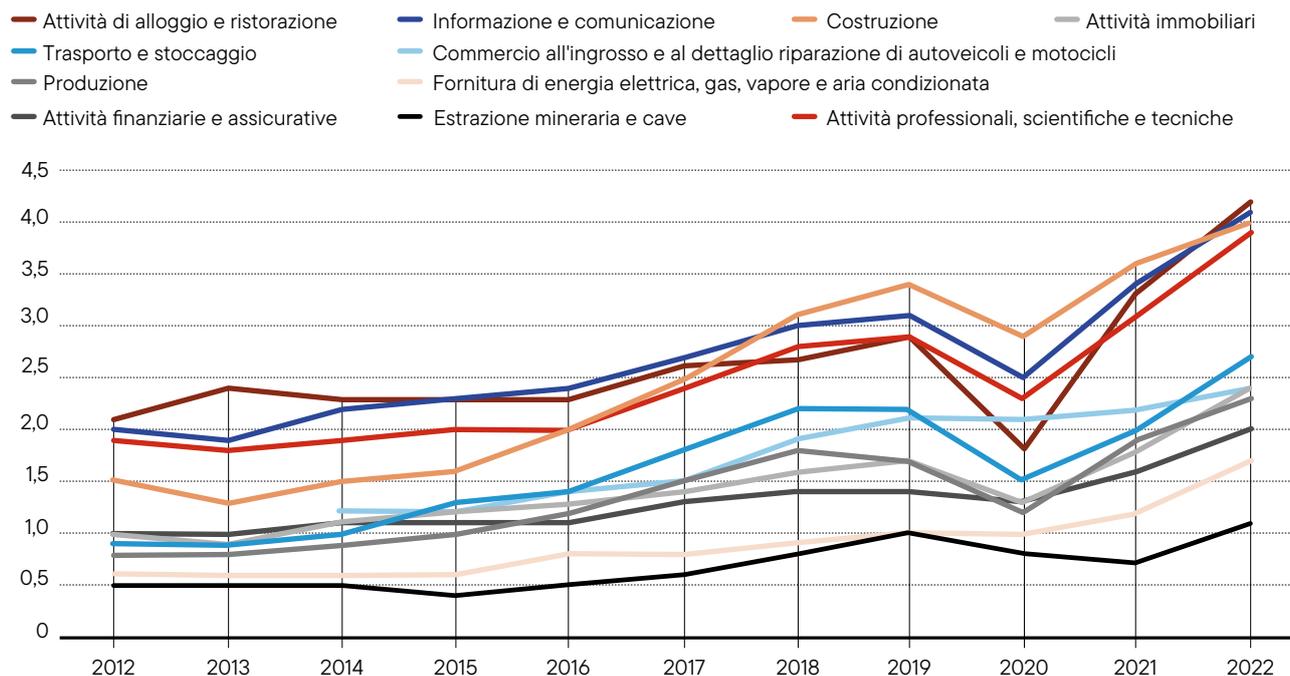
Colmare il divario di competenze

L'Europa soffre a causa della carenza di competenze in tutta l'economia, rafforzata da un calo della forza lavoro [si veda il capitolo sulle competenze]. L'economia europea mostra una persistente carenza di competenze in diversi settori e occupazioni, sia per i lavoratori poco qualificati che per quelli altamente qualificati [cfr. Figura 10]. Circa un quarto delle aziende europee ha incontrato difficoltà nel trovare dipendenti con le giuste competenze, mentre un'altra metà riferisce di aver avuto qualche difficoltà. Il 77% delle aziende dell'UE riferisce che anche i dipendenti appena assunti non hanno le competenze richieste. Mancano anche le competenze a livello manageriale. L'adozione disomogenea di pratiche gestionali di base (soprattutto quelle necessarie per gestire il capitale umano) è probabilmente responsabile della lenta adozione delle TIC nell'UE tra la fine degli anni '90 e gli anni 2000, soprattutto tra le micro e le piccole imprese⁰⁸. Sebbene le sfide legate alla carenza di competenze siano diffuse in tutte le economie avanzate, la necessità di affrontarle è particolarmente pronunciata nell'UE. I venti contrari dal punto di vista demografico implicano una contrazione della forza lavoro in Europa, mentre si prevede una crescita della popolazione statunitense nei prossimi decenni. In questo contesto, è essenziale una strategia europea per affrontare il divario di competenze, incentrata su tutte le fasi dell'istruzione. Molte delle carenze di competenze possono essere ricondotte al sottoutilizzo dei talenti esistenti, come testimoniano i profondi divari di genere in alcune professioni.

FIGURA 10

Carenza di competenze nell'UE

Tasso di posti vacanti (% dei posti di lavoro totali)



Fonte: Eurostat

08. Si vedano, tra gli altri, Bloom, Sadun e Van Reenen (2012) e Schivardi e Schmitz (2020) per i dati sulla variazione tra paesi delle pratiche manageriali e il loro impatto sulla produttività aggregata.

La carenza di competenze costituisce un ostacolo all'innovazione e all'adozione di tecnologie e potrebbe potenzialmente ostacolare anche la decarbonizzazione. L'Europa produce talenti di alta qualità nei settori della scienza, della tecnologia, dell'ingegneria e della matematica (STEM), ma la loro offerta è limitata. L'UE sforna circa 850 laureati STEM per milione di abitanti all'anno, rispetto agli oltre 1.100 degli Stati Uniti. Inoltre, il bacino di talenti dell'UE si sta esaurendo a causa della fuga di cervelli all'estero legata a maggiori e migliori opportunità di lavoro altrove. Mancano anche le competenze per diffondere più velocemente le tecnologie digitali nell'economia e per consentire ai lavoratori di adattarsi ai cambiamenti che queste tecnologie porteranno. Quasi il 60% delle imprese dell'UE ritiene che la mancanza di competenze sia un ostacolo importante agli investimenti e una percentuale analoga riferisce di difficoltà nell'assunzione di specialisti TIC. Allo stesso tempo, i lavoratori europei sono generalmente impreparati a trarre vantaggio dalla diffusa digitalizzazione del lavoro: circa il 42% degli europei non ha competenze digitali di base, compreso il 37% dei lavoratori⁰⁹. La decarbonizzazione richiederà anche nuove competenze e profili professionali. I tassi di posti di lavoro vacanti per la produzione di tecnologie pulite nell'UE sono raddoppiati tra il 2019 e il 2023, con il 25% delle aziende europee che segnalano carenze di manodopera nel terzo trimestre del 2023. La carenza di lavoratori altamente qualificati è destinata ad aggravarsi nel tempo. Le proiezioni al 2035 indicano che la carenza di manodopera sarà più pronunciata nelle occupazioni non manuali altamente qualificate (ovvero quelle che richiedono un alto livello di istruzione) a causa delle esigenze di sostituzione dovute ai pensionamenti e alle mutevoli richieste del mercato del lavoro.

La carenza di competenze in Europa è dovuta al declino dei sistemi di istruzione e formazione che non riescono a preparare la forza lavoro ai cambiamenti tecnologici. Il livello di istruzione nell'UE, misurato dai punteggi OCSE PISA, è in calo. Le posizioni di testa nei recenti rapporti PISA sono dominate dai Paesi asiatici, mentre l'Europa ha registrato un declino senza precedenti. Questo calo riguarda sia i dati medi che i risultati migliori: nel 2022, solo l'8% degli studenti dell'UE ha raggiunto un livello elevato di competenze in matematica e il 7% in lettura e scienze, come misurato dai punteggi standardizzati PISA. Sebbene il numero di laureati in materie STEM sia in aumento, il ritmo non è sufficiente a tenere il passo con la crescita della domanda di lavoro in ambito STEM e sono evidenti forti disparità di genere: gli uomini sono quasi il doppio delle donne. Le prestazioni insufficienti si estendono anche all'apprendimento degli adulti, ostacolando la possibilità di riqualificarsi per adattare il mercato del lavoro alle tecnologie avanzate. La partecipazione all'istruzione e alla formazione degli adulti è relativamente bassa nel complesso e varia in modo significativo all'interno dell'UE. Ad esempio, nel 2016 solo il 37% degli adulti ha partecipato a corsi di formazione e da allora questo tasso non è praticamente aumentato. Per raggiungere l'obiettivo di una partecipazione alla formazione di almeno il 60% degli adulti ogni anno, fissato dall'Agenda europea per le competenze 2020, sarebbe necessario formare circa 50 milioni di lavoratori in più. Una situazione simile riguarda la formazione professionale, la cui qualità ed efficacia varia notevolmente all'interno dell'UE.

Sebbene l'istruzione e la formazione siano di competenza nazionale, gli investimenti dell'UE hanno dato risultati relativamente scarsi. L'attuale bilancio dell'UE prevede una spesa di circa 64 miliardi di euro per gli investimenti nelle competenze, ma i risultati sono stati limitati. Questo insuccesso è dovuto a diversi fattori. In primo luogo, la mancanza di volontà da parte degli Stati membri, responsabili delle politiche per le competenze, di andare oltre forme blande di coordinamento. In secondo luogo, l'insufficiente coinvolgimento industriale nello sviluppo di competenze specifiche per il lavoro. In terzo luogo, gli investimenti dell'UE nelle competenze soffrono della mancanza di valutazioni sistematiche, che impediscono di apprendere l'efficacia di strategie alternative e di perfezionare gli interventi. In quarto luogo, gli sforzi collettivi per migliorare le competenze sono ostacolati da un uso insufficiente della "skills intelligence", ovvero l'uso di informazioni affidabili, granulari e comparabili sulle esigenze in termini di competenze, sugli stock esistenti e sui flussi desiderati all'interno e tra gli Stati membri. Tali informazioni sono essenziali per valutare le carenze di competenze esistenti e previste nei vari settori e regioni, nonché per orientare in modo appropriato le politiche e la spesa. Sebbene siano diventate disponibili nuove fonti di informazioni e metodologie, l'uso effettivo dei dati granulari sulle competenze per la definizione delle politiche rimane basso e disomogeneo sia tra le istituzioni dell'UE che tra i singoli Stati membri.

⁰⁹. Il Decennio digitale dell'UE mira a garantire che l'80% degli europei in età lavorativa abbia competenze digitali di base entro il 2030.

L'UE dovrebbe rivedere il suo approccio alle competenze, rendendolo più strategico, orientato al futuro e focalizzato sulle carenze di competenze emergenti. La relazione raccomanda che, in primo luogo, l'UE e gli Stati membri migliorino l'uso della skills intelligence, facendo un uso molto più intenso dei dati per comprendere e agire sulle carenze di competenze esistenti. In secondo luogo, i sistemi di istruzione e formazione devono diventare più reattivi alle mutevoli esigenze di competenze e alle carenze di competenze individuate dalla skills intelligence. I programmi di studio devono essere rivisti di conseguenza, coinvolgendo anche i datori di lavoro e le altre parti interessate. In terzo luogo, per massimizzare l'occupabilità, si dovrebbe introdurre un sistema comune di certificazione per rendere le competenze acquisite attraverso i programmi di formazione facilmente comprensibili dai potenziali datori di lavoro in tutta l'UE. In quarto luogo, i programmi dell'UE dedicati all'istruzione e alle competenze dovrebbero essere ridisegnati, in modo che i fondi stanziati possano avere un impatto notevolmente maggiore. Per migliorare l'efficienza e la scalabilità degli investimenti nelle competenze, l'erogazione dei fondi UE dovrebbe essere accompagnata da una più rigorosa responsabilità e valutazione dell'impatto. Parallelamente, si propone di adottare interventi specifici per affrontare le carenze più gravi di competenze tecniche e STEM. È necessario concentrarsi in particolare sull'apprendimento degli adulti, che sarà fondamentale per aggiornare le competenze dei lavoratori nel corso della loro vita. In relazione a ciò, anche la formazione professionale necessita di un'ampia riforma in tutta l'UE. Settori specifici (catene del valore strategiche) o competenze specifiche (capacità dei lavoratori e manageriali) richiederanno interventi mirati complementari. Ad esempio, si propone di lanciare un nuovo Programma di acquisizione delle competenze tecnologiche per attrarre talenti tecnologici dall'esterno dell'UE, adottato a livello europeo e cofinanziato dalla Commissione e dagli Stati membri. Questo programma combinerebbe un nuovo programma di visti a livello UE per studenti, laureati e ricercatori in settori rilevanti per stimolarne l'afflusso, un gran numero di borse di studio accademiche dell'UE, in particolare nelle materie STEM, nonché tirocini per studenti e contratti per laureati con centri di ricerca e istituzioni pubbliche partecipanti in tutta l'UE, mantenendo le competenze in Europa nella fase iniziale della carriera dei ricercatori.

NOTE FINALI

- i** Bergeaud, A, and Verluise, C. '[A new dataset to study a century of innovation in Europe and in the US](#)', *Research Policy*, 53(1), 10490, 2024.
- ii** For instance, see Acemoglu, D., '[The Simple Macroeconomics of AI](#)', MIT, 5 April 2024.
- iii** [European Tech Insights](#), 2023.
- iv** Albanesi, S., Dias da Silva, A., Jimeno, J. F., Lamo, Ana., Wabitsch, A. '[New technologies and jobs in Europe](#)', ECB Working Paper Series No 2831, 2023.
- v** Eloundou, T., Manning, S., Mishkin, P., and Rock, D., '[GPTs are GPTs: An Early Look at the Labor Market Impact Potential of Large Language Models](#)', Working Paper, 2023.
- vi** Brynjolfsson, E., Li, D., and Raymond, L. R., '[Generative AI at Work](#)', NBER Working Paper No. 31161, 2023.
- vii** Hanzl-Weiss, D., & Stehrer, R., '[Dynamics of productive investment and gaps between the United States and EU countries](#)', European Investment Bank Economics Working Paper, 2024/01, 2024.
- viii** Fuest, C., Gros, D., Mengel, P.-L., Presidente, G., and Tirole, J., '[How to Escape the Middle Technology Trap: EU Innovation Policy](#)', EconPol Policy Report, 2024.
- ix** Myers, K. and Lanahan, L., '[Estimating Spillovers from Publicly Funded R&D: Evidence from the US Department of Energy](#)', *American Economic Review*, Vol. 112, No. 7, July 2022.
- x** Testa, G., Compano, R., Correia, A. and Rückert, E., '[In search of EU unicorns: What do we know about them](#)', EUR 30978 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022.
- xi** Bruegel, [EU Digital Policy Overview](#), Bruegel Factsheet, 2024.
- xii** Acemoglu, D., et al, '[Robot and automation: New insights from micro data: Advanced Technology Adoption: Selection or Causal Effects?](#)', *AEA Papers and Proceedings*, 113: 210–214, 2023.
- xiii** European Commission, Eurostat, [Digitalisation in Europe – 2024 edition](#), Interactive Publication, 2024.
- xiv** <https://epochai.org/blog/how-much-does-it-cost-to-train-frontier-ai-models>

3. Un piano comune per la decarbonizzazione e la competitività

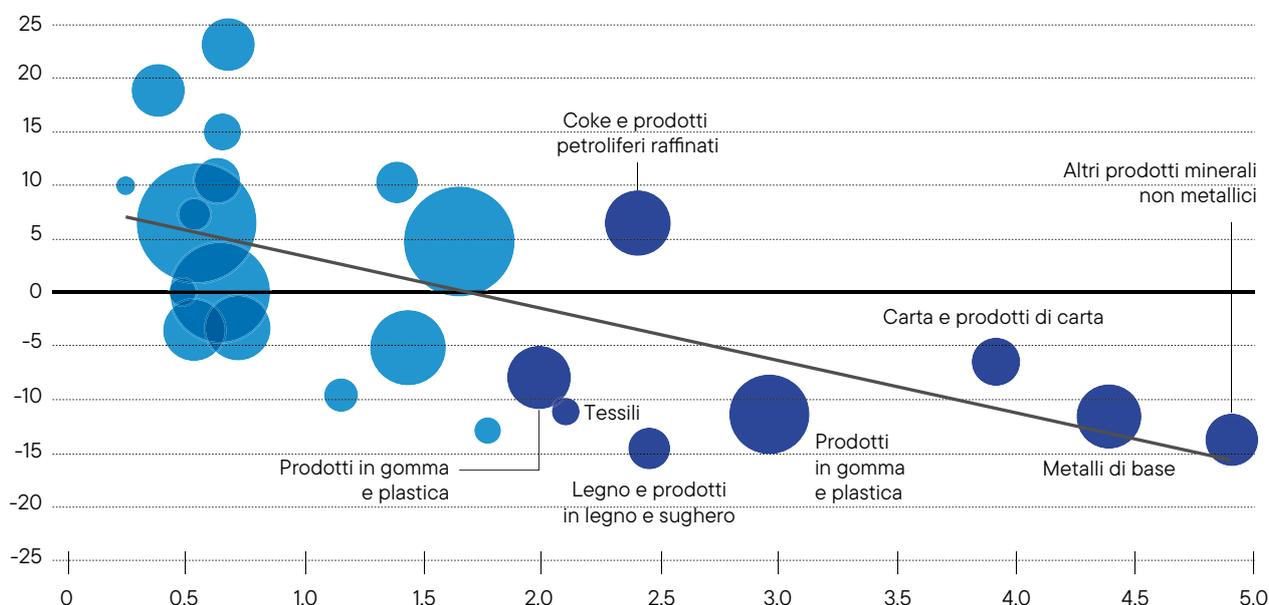
Gli alti costi dell'energia in Europa sono un ostacolo alla crescita, mentre la mancata capacità di generazione e di rete potrebbe impedire la diffusione della tecnologia digitale e l'elettrificazione dei trasporti. Secondo le stime della Commissione, gli elevati prezzi dell'energia registrati negli ultimi anni hanno inciso sulla crescita potenziale in Europa¹. I prezzi dell'energia continuano inoltre a influenzare il sentiment di investimento delle imprese molto di più che in altre grandi economie. Circa la metà delle imprese europee considera i costi dell'energia come un ostacolo importante agli investimenti: 30 punti percentuali in più rispetto alle imprese statunitensi². Le più colpite sono state le industrie ad alta intensità energetica (EII): dal 2021 la produzione è scesa del 10-15% e si riscontra un cambiamento nella composizione dell'industria europea, con un aumento delle importazioni da Paesi con costi energetici inferiori. Anche i prezzi dell'energia sono diventati più volatili, aumentando il prezzo della copertura e aggiungendo incertezza alle decisioni di investimento. Senza un aumento significativo della capacità di generazione e di rete l'Europa potrebbe anche trovarsi limitata nel digitalizzare maggiormente la produzione, dato che addestrare ed eseguire modelli di intelligenza artificiale e gestire i centri dati sono attività ad alta intensità energetica. I centri dati sono attualmente responsabili del 2,7% del fabbisogno di energia elettrica dell'UE, ma ci si aspetta un aumento del 28% entro il 2030.

FIGURA 1

Sfide della produzione ad alta intensità energetica

Variation % della produzione industriale (24 aprile vs 21 aprile)

● Dimensione della bolla fatturato 2019



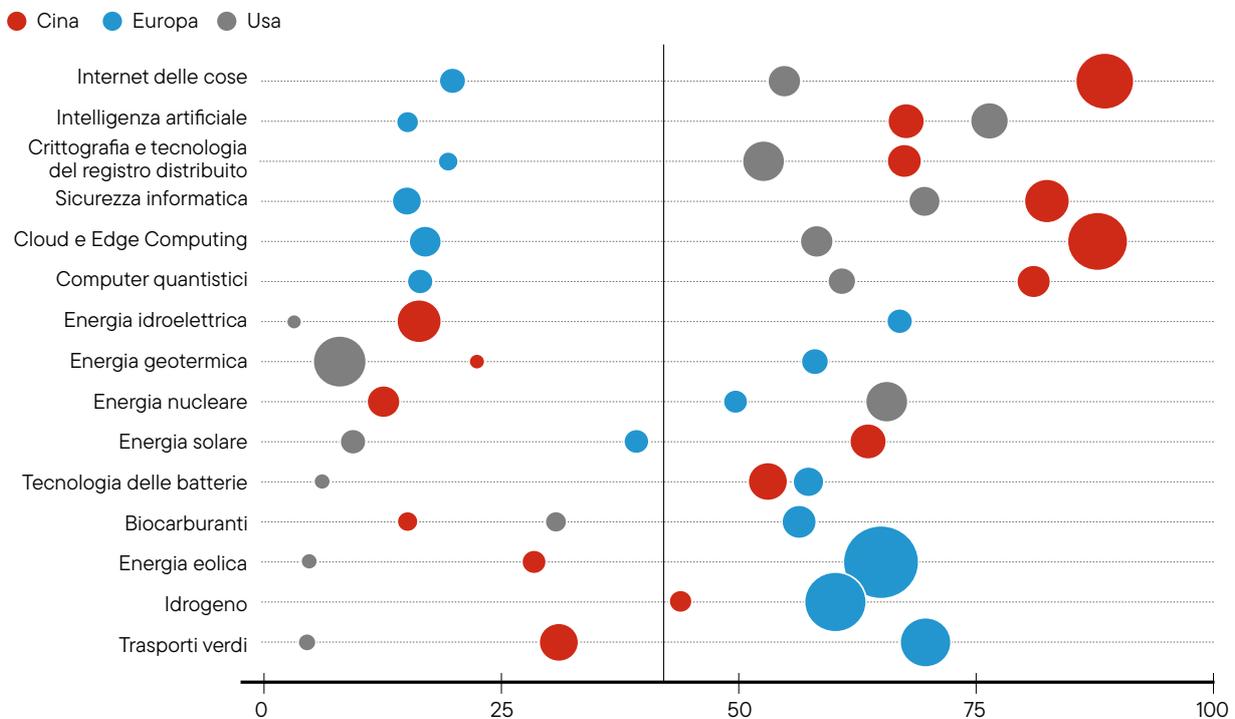
Fonte: Eurostat, valore aggiunto del commercio dell'OCSE (database TIVA) ed elaborazioni degli staff della BCE

Gli obiettivi di decarbonizzazione dell'UE sono inoltre più ambiziosi di quelli della concorrenza, il che comporta costi aggiuntivi a breve termine per l'industria europea. L'UE ha adottato una normativa vincolante per ridurre le emissioni di gas serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Gli Stati Uniti, invece, hanno fissato un obiettivo non vincolante di riduzione del 50-52% rispetto ai livelli (più elevati) del 2005 entro il 2030, mentre la Cina punta solo a raggiungere il picco delle emissioni di CO₂ entro la fine del decennio. Queste differenze comportano un'enorme necessità di investimenti a breve termine per le imprese dell'UE e non per la concorrenza.

Si prevede che la decarbonizzazione costerà complessivamente 500 miliardi di euro alle quattro maggiori EII (chimica, metalli di base, minerali non metalliferi e carta) nei prossimi 15 anni, mentre per le parti più “difficili da abbattere” del settore dei trasporti (marittimo e aereo) il fabbisogno di investimenti è di circa 100 miliardi di euro all’anno dal 2031 al 2050. L’UE è anche l’unica grande regione al mondo ad aver introdotto un prezzo significativo per le emissioni di CO₂. Questo fattore di costo ha finora un’importanza limitata, poiché la produzione industriale pesante è stata ampiamente coperta da quote gratuite nel quadro del sistema di scambio delle quote di emissione (ETS). Tuttavia, queste quote saranno progressivamente eliminate con l’introduzione del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM).

La decarbonizzazione offre all’Europa l’opportunità di ridurre i prezzi dell’energia e di assumere un ruolo guida nelle tecnologie pulite (“clean tech”), diventando al contempo più sicura in termini energetici. La decarbonizzazione del sistema energetico europeo implica l’impiego massiccio di fonti energetiche pulite con bassi costi marginali di produzione, come le rinnovabili e il nucleare. Alcune regioni dell’UE hanno un elevato potenziale di fonti energetiche rinnovabili competitive dal punto di vista dei costi: ad esempio, il solare nell’Europa meridionale e l’eolico al nord e al sud-est. L’impiego delle rinnovabili sta già aumentando in Europa, tanto da costituire circa il 22% del consumo finale lordo di energia dell’UE nel 2023, rispetto al 14% della Cina e al 9% degli Stati Uniti. Allo stesso tempo, l’Europa ha un forte potenziale innovativo per soddisfare la crescente domanda interna e globale di soluzioni energetiche pulite. Sebbene l’Europa sia debole nell’innovazione digitale, è leader nell’innovazione tecnologica pulita [cfr. Figura 2]. Ciò offre delle opportunità: secondo l’Agenzia Internazionale per l’Energia (AIE), più di un terzo delle riduzioni delle emissioni di CO₂ richieste a livello globale nel 2050 si basa su tecnologie attualmente in fase dimostrativa o prototipale^{III}. L’elettrificazione del sistema energetico europeo sarà anche un volano per la crescita del settore dei trasporti sostenibili dell’UE. Le aziende dell’UE sono “first-mover” (pioniere) in altri sottosettori del trasporto sostenibile. Ad esempio, l’UE detiene il 60% dei brevetti di alto valore a livello mondiale ed è in cima alle classifiche globali delle aziende più innovative per i carburanti a basse emissioni di CO₂, essenziali per la decarbonizzazione del trasporto aereo e marittimo nel medio termine e anche, potenzialmente, per i mezzi pesanti.

FIGURA 2
Il posizionamento dell’UE nelle tecnologie complesse (digitali e verdi)



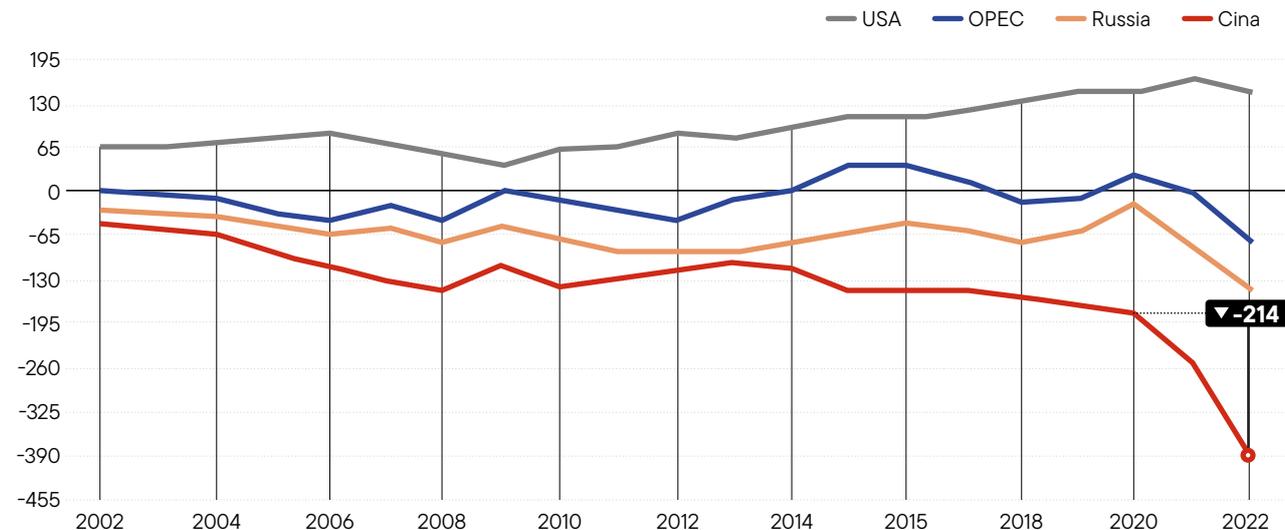
Fonte: Commissione Europea, DG RTD

Note: I risultati si basano su un’analisi dei dati dei brevetti per comprendere la complessità e il potenziale di specializzazione delle diverse aree tecnologiche. Sull’asse delle ordinate le tecnologie sono classificate in base a quanto sono avanzate o complesse, con punteggi che vanno da 0 (meno complesse) a 100 (più complesse). L’asse delle ascisse (che mostra la densità di correlazione) rappresenta la facilità con cui un Paese può costruire un vantaggio comparativo in una particolare tecnologia, a seconda di quanto questa sia strettamente correlata ad altre tecnologie in cui il Paese è già forte. La dimensione delle bolle mostra quanto ciascun Paese si sia già specializzato in una tecnologia, utilizzando una misura di “vantaggio comparativo rivelato” (RCA), che rispecchia la sua forza competitiva in quel campo.

Tuttavia, non è garantito che il fabbisogno di tecnologie pulite dell'UE sarà soddisfatto dall'offerta comunitaria, data la crescente capacità e scalabilità cinese. L'UE mira a ricavare almeno il 42,5% dell'energia che consuma da fonti rinnovabili entro il 2030, il che richiederà un aumento quasi del triplo della sua capacità installata di energia solare fotovoltaica e di più del doppio di quella eolica. Inoltre, l'UE ha abolito con successo i motori a combustione interna a partire dal 2035, quando tutte le nuove autovetture e i veicoli commerciali leggeri immatricolati in Europa dovranno avere emissioni dallo scarico pari a zero. Sulla base delle politiche attuali, la tecnologia cinese può rappresentare la via più economica per raggiungere alcuni di questi obiettivi. Grazie al rapido ritmo dell'innovazione, ai bassi costi di produzione e alle sovvenzioni statali quattro volte superiori a quelle di altre grandi economie^{iv} il Paese è ora in una posizione dominante per le esportazioni globali di tecnologie pulite. Si prevede una significativa sovraccapacità: entro il 2030 al più tardi la capacità produttiva annuale della Cina per il solare fotovoltaico (PV) dovrebbe essere il doppio della domanda globale, mentre per le celle delle batterie dovrebbe perlomeno soddisfare il fabbisogno mondiale. La produzione di veicoli elettrici sta aumentando a un ritmo simile. L'UE sta già assistendo a un forte deterioramento della sua bilancia commerciale con la Cina, in particolare per le importazioni di veicoli elettrici, batterie e prodotti fotovoltaici [cfr. Figura 3]. Sebbene l'aumento dei fallimenti in Cina suggerisca che l'economia sta entrando in una fase di consolidamento industriale, è probabile che le sovraccapacità persistano, soprattutto a causa della congiuntura critica per i consumi delle famiglie e degli elevati tassi di risparmio. Inoltre, in risposta a quella che viene percepita come concorrenza sleale, sempre più Paesi stanno innalzando barriere tariffarie e non contro la Cina, il che riorienterà la sovraccapacità cinese verso il mercato dell'UE. A maggio gli Stati Uniti hanno annunciato un aumento significativo delle tariffe su una serie di prodotti.

FIGURA 3
Saldo commerciale dell'UE per paese partner

Miliardi di euro



Fonte: Eurostat, 2024

L'Europa deve affrontare alcune scelte fondamentali su come portare avanti il suo percorso di decarbonizzazione preservando la posizione competitiva della sua industria. Nel contesto europeo è improbabile che le soluzioni univoche vadano a buon fine. Emulare l'approccio statunitense, che esclude sistematicamente la tecnologia cinese, probabilmente ritarderebbe la transizione energetica e quindi comporterebbe costi più elevati per l'economia europea. Inoltre, per l'Europa sarebbe più costoso attivare tariffe reciproche: più di un terzo del PIL manifatturiero dell'UE è assorbito al di fuori dell'Unione, rispetto a solo un quinto circa per gli Stati Uniti^v. Tuttavia, è comunque improbabile che un approccio liberista abbia successo in Europa, dato che potrebbe costituire una minaccia a occupazione, produttività e sicurezza economica. Secondo le simulazioni della BCE, se l'industria cinese dei veicoli elettrici dovesse seguire una traiettoria di sovvenzioni simile a quella applicata al settore del solare fotovoltaico, la produzione interna di veicoli elettrici dell'UE diminuirebbe del 70% e la quota di mercato globale dei produttori europei si ridurrebbe di 30 punti percentuali^{vi}. La sola industria automobilistica impiega, direttamente e indirettamente, quasi 14 milioni di europei. Dato il suo forte posizionamento nell'innovazione per le tecnologie pulite, l'Europa potrebbe anche perdere la possibilità di beneficiare dei futuri aumenti di produttività che causerà questo

settore. Senza un solido posizionamento nelle EII la sicurezza economica dell'Europa potrebbe essere pregiudicata, per esempio con una minore sicurezza alimentare (carenza di fertilizzanti e pesticidi) e autonomia del settore della difesa. Soprattutto, il “Green Deal europeo” si basa sulla creazione di nuovi posti di lavoro verdi, quindi la sua sostenibilità politica potrebbe uscirne compromessa se la decarbonizzazione portasse invece alla deindustrializzazione in Europa, anche per quei settori che possono sostenere la transizione verde.

L'Europa dovrà introdurre una strategia mista che combini diversi strumenti e approcci politici per i vari settori. Si possono distinguere quattro casi generali. In primo luogo, ci sono alcuni settori in cui lo svantaggio dell'Europa in termini di costi è troppo grande per poter essere un rivale serio. Anche se l'UE ha perso terreno a causa delle sovvenzioni estere, è economicamente sensato importare la tecnologia necessaria e permettere ai contribuenti stranieri di sostenerne i costi, diversificando il più possibile i fornitori per limitare le dipendenze. Il secondo caso riguarda quei settori per cui l'UE esprime preoccupazioni per il Paese di produzione (per proteggere i posti di lavoro dalla concorrenza sleale), ma non per la provenienza della tecnologia sottostante. In questo caso, una combinazione efficace di politiche consisterebbe nell'incoraggiare gli IDE all'interno dell'UE, adottando al contempo misure commerciali volte a compensare il vantaggio in termini di costi ottenuto grazie alle sovvenzioni estere. Con la combinazione di recenti aumenti tariffari e annunci di IDE in alcuni Stati membri, questo è l'approccio attualmente applicato nella pratica al settore automobilistico. Il terzo caso riguarda i settori in cui l'UE ha interesse strategico nel garantire che le aziende europee mantengano know-how e capacità produttive rilevanti per poter aumentare la produzione in caso di tensioni geopolitiche. In questo caso l'UE dovrebbe puntare ad aumentare la “bancabilità” a lungo termine dei nuovi investimenti in Europa, ad esempio applicando requisiti di contenuto locale, e a garantire un livello minimo di sovranità tecnologica. Quest'ultimo può essere raggiunto richiedendo alle imprese straniere che vogliono produrre in Europa di entrare in joint venture con aziende locali. Considerazioni sulla sicurezza possono portare nel tempo a modificare la classificazione dei settori di interesse strategico. Il quarto caso è quello dei “settori nascenti”, in cui l'UE ha un vantaggio innovativo e vede un elevato potenziale di crescita futura. In questo caso vi è un modus operandi ben consolidato che prevede l'applicazione di una gamma completa di misure aventi effetti di distorsione sul commercio fino a quando il settore non arriva a un livello tale da permettere di ritirare tali protezioni.

L'attuazione di questa strategia richiederà un piano comune per la decarbonizzazione e la competitività in cui tutte le politiche siano allineate agli obiettivi dell'UE. Tra le aree prioritarie da affrontare si parla, in primo luogo, di ridurre i costi dell'energia per gli utenti finali, trasferendo i vantaggi della decarbonizzazione e accelerandola nel settore energetico in modo efficiente dal punto di vista dei costi mediante il ricorso a tutte le soluzioni disponibili. In secondo luogo, si devono cogliere le opportunità industriali offerte dalla transizione verde, che vanno dal rimanere all'avanguardia nell'innovazione delle tecnologie pulite al produrle su scala, senza dimenticare di sfruttare le opportunità offerte dalla circolarità. In terzo luogo, devono esserci condizioni paritarie nei settori più esposti alla concorrenza sleale dall'estero e/o che devono affrontare obiettivi di decarbonizzazione più rigorosi rispetto alla concorrenza estera, anche applicando tariffe e altre misure commerciali ove giustificato.

La causa dei prezzi elevati dell'energia

Alla base del divario dei prezzi dell'energia vi sono cause strutturali che possono essere esacerbate da sfide vecchie e nuove [vedasi il capitolo sull'energia]. Il differenziale di prezzo rispetto agli Stati Uniti è dovuto principalmente alla carenza di risorse naturali in Europa e al limitato potere contrattuale collettivo dell'Unione, nonostante questa sia il maggior acquirente di gas naturale al mondo. Tuttavia, tale divario è causato anche da problemi di fondo del mercato energetico dell'UE. Gli investimenti in infrastrutture sono lenti e non ottimali, sia per le energie rinnovabili che per le reti. Le norme di mercato impediscono ad aziende e famiglie di cogliere appieno i benefici dell'energia pulita in bolletta. Gli aspetti finanziari e comportamentali dei mercati dei derivati hanno determinato una maggiore volatilità dei prezzi. Una tassazione dell'energia più elevata rispetto ad altre parti del mondo aggiunge un cuneo fiscale ai prezzi. Inoltre, anche se questi problemi strutturali sono stati esacerbati dalla crisi energetica degli ultimi due anni, future crisi potrebbero riportarli alla ribalta. Le tensioni sui mercati del gas dovrebbero attenuarsi grazie all'entrata in funzione di una nuova capacità di fornitura globale, ma il sistema energetico dell'UE dovrà far fronte all'elettrificazione e alle nuove esigenze di sicurezza dell'approvvigionamento.

L'UE è il più grande importatore mondiale di gas e GNL, ma il suo potere contrattuale collettivo potenziale non è sfruttato a sufficienza e si basa eccessivamente sui prezzi spot, minacciando l'Europa con prezzi del gas naturale più volatili⁰¹. Questa mancata influenza è particolarmente evidente nel caso dei gasdotti, dove la possibilità di reindirizzare i flussi di gas è più limitata, come dimostrano gli ultimi, infruttuosi sforzi russi. Durante la crisi del 2022, per esempio, la concorrenza all'interno dell'UE per il gas naturale tra attori disposti a pagare prezzi elevati ha contribuito a un aumento eccessivo e non necessario dei prezzi. Per farvi fronte l'UE ha introdotto un meccanismo di coordinamento volto ad aggregare e far incontrare la domanda con offerte di fornitura competitive (AggregateEU) senza alcun obbligo di acquisto congiunto sulla piattaforma. Allo stesso tempo, sebbene i prezzi del gas naturale siano diminuiti notevolmente rispetto ai picchi raggiunti durante la crisi energetica, l'UE si trova ad affrontare una prospettiva sempre più volatile. Non accedendo più ai gasdotti russi, nel 2023 il 42% del gas importato dall'UE era GNL, rispetto al 20% del 2021. Sui mercati spot i prezzi del GNL sono in genere più alti di quelli del gas da gasdotto a causa dei costi di liquefazione e trasporto. Inoltre, con la riduzione delle forniture da gasdotto dalla Russia viene acquistato più gas sui mercati spot del GNL sia nell'UE che a livello globale, con conseguente aumento della concorrenza. Anche il gas acquistato con contratti a lungo termine è in gran parte indicizzato ai mercati spot, sempre più influenzati dalle interruzioni di fornitura e dai modelli di domanda in Asia.

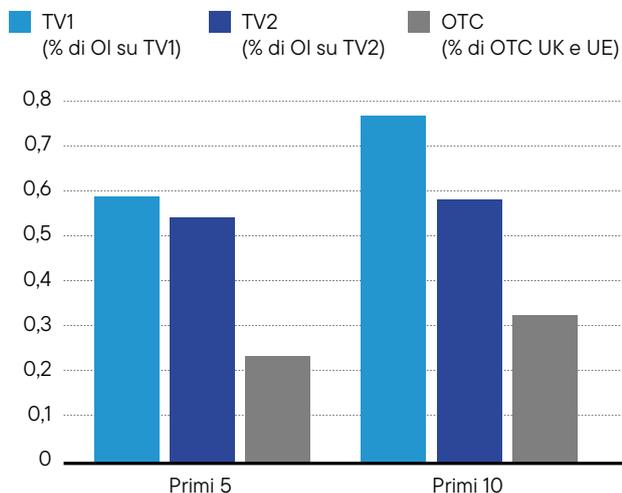
Gli aspetti finanziari e comportamentali dei mercati dei derivati del gas possono esacerbare questa volatilità e amplificare l'impatto degli shock. La maggior parte delle attività di trading nei mercati europei del gas viene svolta da poche società non finanziarie. Dati recenti presentati dall'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) suggeriscono che esiste una concentrazione significativa sia a livello di posizioni che di sedi negoziali e che nel 2022 la concentrazione è aumentata durante la maggiore impennata dei prezzi del gas naturale. Le prime 5 società detengono circa il 60% delle posizioni in alcune sedi negoziali e le loro posizioni corte sono aumentate considerevolmente; di quasi il 200% tra febbraio e novembre 2022 [cfr. Figura 4]⁰¹. La supervisione delle attività di queste società potrebbe essere migliorata. Mentre le entità finanziarie regolamentate (ad esempio, banche d'investimento, fondi d'investimento e partecipanti al mercato della compensazione) sono soggette a norme di condotta e prudenziali, molte delle società che negoziano derivati su merci possono contare su esenzioni. In particolare, quando le attività principali di una società di materie prime non sono di trading, questa può essere esentata dall'autorizzazione in quanto società di investimento sottoposta a vigilanza (le cosiddette esenzioni "ausiliarie"). Gli Stati Uniti hanno un approccio più rigoroso. Le esenzioni si applicano ad alcuni tipi di contratti, ma le società di materie prime non sono esentate dalla vigilanza, il che consente un livello di controllo più puntuale. Inoltre, le materie prime energetiche sono soggette a limiti di posizione, anche per i contratti di gas naturale Henry Hub.

⁰¹. AggregateEU è un primo passo verso l'aggregazione della domanda che consente di accomunare la domanda, coordinare l'uso delle infrastrutture e negoziare con partner internazionali, promuovendo acquisti congiunti più centralizzati a livello europeo per sfruttare ulteriormente il potere di mercato dell'UE.

FIGURA 4

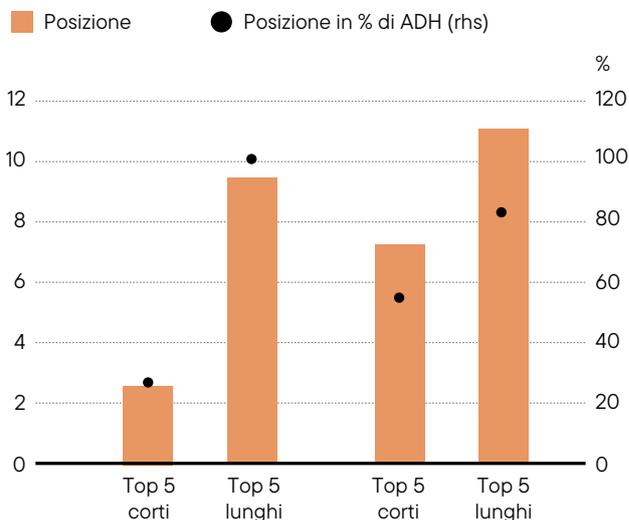
Concentrazione di mercato nei mercati dei derivati del gas dell'UE

Alta concentrazione di posizioni presso la sede di negoziazione
Nozionali delle principali società commerciali



Nota: Quota di mercato del gas naturale per sede in % dei nozionali segnalati, escluse le controparti centrali e i membri compensatori. La figura mostra che le prime 5 e le prime 10 controparti UE (in termini di nozionali lordi) hanno rappresentato rispettivamente oltre il 50% e il 60% dei nozionali segnalati dalle entità UE su ciascuno dei due mercati regolamentati del gas UE. Dati aggiornati a novembre 2022. OI: Open Interest. TV: Trading Venue. OTC: Over-the-counter.

Alta concentrazione di posizioni
Posizioni sui futures TTF olandesi



Nota: Valore assoluto delle posizioni nette in miliardi di EUR per le prime cinque controparti aziendali non finanziarie lunghe e corte e posizioni in % del volume medio giornaliero di negoziazione, in % rhs. L'elevata concentrazione di posizioni indica che se diverse aziende con posizioni direzionali simili dovessero ridurre le loro esposizioni, potrebbero amplificare i movimenti del mercato.

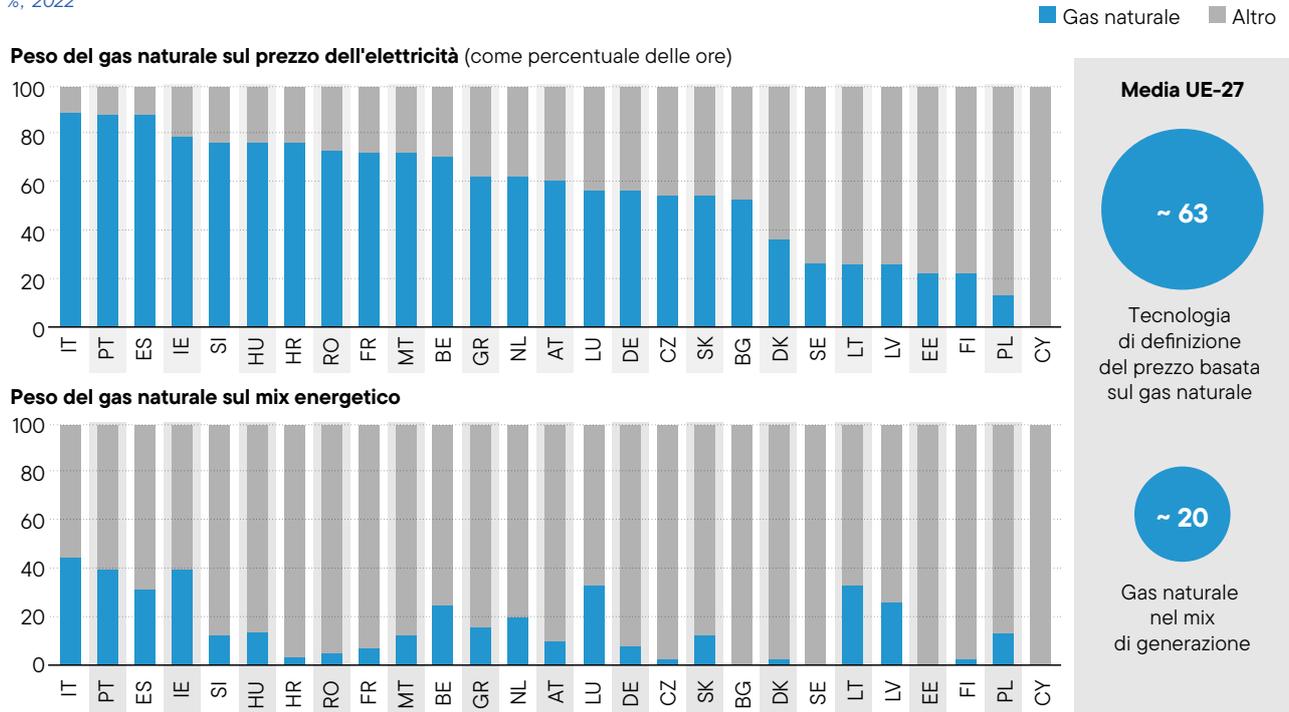
Fonte: Trade Repository (TRS), Banca d'Inghilterra, ESMA

Le norme di mercato europee scaricano questa volatilità sugli utenti finali e possono impedire il pieno raggiungimento dei benefici della decarbonizzazione della produzione di energia elettrica. Anche con la progressiva riduzione della dipendenza dell'UE dal gas naturale e con l'aumento degli investimenti nella produzione di energia pulita, le norme di mercato europee nel settore dell'energia non scindono completamente il prezzo dell'energia rinnovabile e nucleare dai prezzi più alti e volatili dei combustibili fossili, impedendo agli utenti finali di cogliere appieno i benefici dell'energia pulita in bolletta [cfr. Figura 5]. Nel 2022, al culmine della crisi energetica, il 63% delle volte era il gas naturale a fissare i prezzi, nonostante rappresentasse solo il 20% del mix energetico dell'UE. Il ricorso a soluzioni contrattuali a lungo termine, come i mercati degli accordi di compravendita di energia elettrica (PPA) o i contratti per differenza (CfD), può contribuire a ridurre la correlazione tra il prezzo marginale fissato e il costo dell'energia per gli utenti finali, ma tali soluzioni sono poco sviluppate in Europa, il che a sua volta limita i benefici derivanti da un dispiegamento accelerato delle energie rinnovabili. Se non si interverrà, il problema del disaccoppiamento rimarrà acuto almeno per il resto del decennio. Anche se si raggiungeranno gli obiettivi di installazione delle fonti rinnovabili non si prevede una riduzione significativa della quota di ore in cui i combustibili fossili determinano i prezzi dell'energia entro il 2030.

FIGURA 5

Tecnologia di determinazione dei prezzi per Stato membro e relativo mix energetico

%, 2022

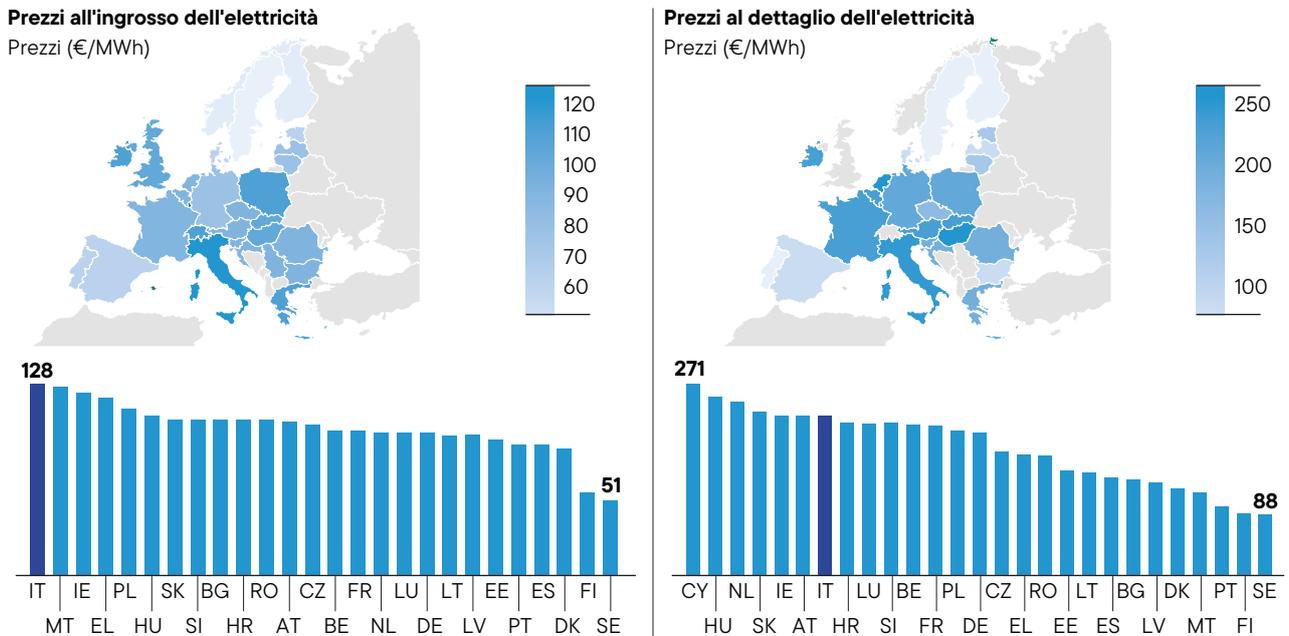


Fonte: Commissione Europea (JRC), 2023

FIGURA 6

Prezzi all'ingrosso e al dettaglio dell'elettricità negli Stati membri per settore

EUR/MWh, 2023



FONTE: Commissione Europea, 2024. Sulla base di Eurostat, S&P Global e ENTSO-E, 2024

Un processo di autorizzazione lungo e incerto per le nuove forniture di energia e per le reti elettriche è un importante ostacolo a una più rapida installazione di nuova capacità. Gli investimenti in produzione di energia e reti richiedono diversi anni tra studi di fattibilità e completamento del progetto. Tuttavia, i tempi di autorizzazione variano notevolmente da uno Stato membro all'altro. L'intero processo di concessione dei permessi per i parchi eolici onshore può richiedere fino a 9 anni in alcuni Stati membri, contro i meno di 3 anni di quelli più efficienti. In alcuni Paesi gli impianti solari fotovoltaici a terra possono richiedere tre o quattro anni per l'approvazione, in altri uno. Il tempo dedicato alle analisi degli impatti ambientali è una parte significativa della differenza tra i risultati migliori e quelli peggiori. L'UE ha sviluppato iniziative per ridurre le tempistiche delle autorizzazioni (come le procedure di emergenza dell'articolo 122), ma ci sono ancora ostacoli significativi all'attuazione, in particolare la mancanza di capacità amministrativa e di digitalizzazione. Il 69% dei comuni segnala che mancano competenze relative alle valutazioni ambientali e climatiche.

Infine, nel tempo la tassazione dell'energia è diventata un'importante fonte di entrate di bilancio, contribuendo all'aumento dei prezzi al dettaglio. Sebbene la tassazione possa essere uno strumento politico per incoraggiare la decarbonizzazione, esistono notevoli differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda le imposte e i regimi di agevolazioni fiscali. A differenza dell'UE, gli Stati Uniti non applicano alcuna imposta federale sul consumo di elettricità o gas naturale. Inoltre, poiché la produzione di energia elettrica rientra nell'ambito di applicazione del sistema ETS dell'UE, la sua intensità di carbonio è calcolata nei costi di produzione dell'elettricità. Questo costo è elevato e volatile nell'UE (pari a 20-25 euro/MWh per la produzione a gas nell'UE), mentre in California si aggira intorno ai 10-15 euro/MWh. Escludendo i costi di CO₂ pagati dai produttori (che si stima si aggirassero tra il 15 e il 20% dei costi delle materie prime nel 2022), il costo di produzione è dell'ordine del 45% per le famiglie e del 65% per i prezzi al dettaglio industriali. Gli oneri residui sono stati all'incirca equamente ripartiti tra rete e imposte.

La minaccia per il settore europeo delle tecnologie pulite

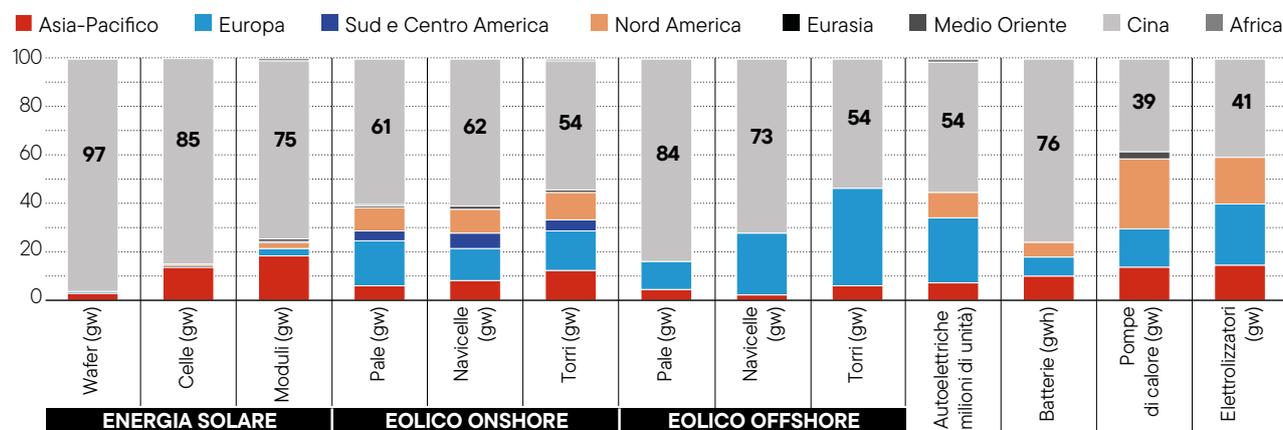
Sebbene l'Europa sia leader mondiale nell'innovazione delle tecnologie pulite, sta sprecando i vantaggi delle fasi iniziali a causa delle debolezze del suo ecosistema innovativo [vedasi il capitolo sulle tecnologie pulite]. Più di un quinto delle tecnologie pulite e sostenibili a livello mondiale sono sviluppate nell'UE e la pipeline è ancora forte: circa la metà delle innovazioni dell'UE nell'ambito delle tecnologie pulite si trova in una fase di lancio o di early revenue, il 22% in una fase di scale-up e il 10% è già maturo^{viii}. Tuttavia, dal 2020 la brevettazione delle innovazioni a basse emissioni di CO₂ è rallentata in Europa, mentre negli ultimi anni il settore ha visto messi in discussione i suoi vantaggi nella fase iniziale. Ad esempio, dal 2015 al 2019 l'UE ha rappresentato il 65% del venture capital early stage globale per l'idrogeno e le celle a combustibile, ma questa quota è scesa al 10% dal 2020 al 2022. In Europa il settore delle tecnologie pulite soffre delle stesse barriere all'innovazione, alla commercializzazione e allo scaling up che affliggono il settore digitale: un totale del 43% e del 55% delle medie e delle grandi imprese rispettivamente menzionano una regolamentazione coerente nel mercato unico in quanto modalità principale per promuovere la commercializzazione, mentre il 43% delle piccole imprese individua nella mancanza di finanziamenti un ostacolo alla crescita^x. Come nel settore digitale, la minore capacità di scale-up delle imprese nel settore delle tecnologie pulite dell'UE determina un divario tra l'Unione e gli USA per quanto riguarda i finanziamenti nelle fasi successive.

Il potenziale innovativo dell'Europa non si sta traducendo in una superiorità produttiva per le tecnologie pulite nonostante le dimensioni del mercato interno dell'Unione. L'UE è il secondo mercato in termini di fabbisogno di solare fotovoltaico, eolico e veicoli elettrici. In molti di questi settori l'Unione Europea ha goduto di un vantaggio industriale da "first-mover" (pioniera) e ha stabilito una leadership, ma non è stata in grado di mantenerla in modo sistematico. In alcuni settori, come quello del solare fotovoltaico, l'UE ha già perso le sue capacità produttive e la produzione è ora dominata dalla Cina [cfr. Figura 7]. In altri, come quello delle attrezzature per la produzione di energia eolica, l'Europa detiene una posizione solida, ma si trova ad affrontare sfide crescenti. Ad esempio, sebbene l'Europa mantenga il primato nell'assemblaggio delle turbine eoliche, soddisfacendo l'85% della domanda interna e fungendo da esportatore netto, negli ultimi anni ha perso quote di mercato significative a favore della Cina, passando dal 58% nel 2017 al 30% nel 2022. In diversi settori l'UE mantiene il suo vantaggio tecnologico, come gli elettrolizzatori e la cattura e lo stoccaggio della CO₂. Tuttavia, molti operatori dell'UE preferiscono ancora produrre su scala in Cina a causa dei costi di costruzione più elevati in Europa, dei ritardi nelle autorizzazioni e dell'accesso più limitato alle materie prime essenziali. Ad esempio, la produzione di elettrolizzatori richiede almeno 40 materie prime, di cui l'UE produce attualmente solo l'1-5% internamente. Nel complesso, nonostante l'ambizione dell'Unione di mantenere e sviluppare la capacità produttiva nel settore delle tecnologie pulite, vi sono numerosi segnali di un'evoluzione nella direzione opposta, con aziende europee che annunciano tagli alla produzione, chiusure e delocalizzazioni parziali o totali.

FIGURA 7

Capacità produttiva di tecnologie pulite per regione

% 2021



Fonte: Commissione Europea, 2024

La minaccia al posizionamento dell'Europa nel settore delle tecnologie pulite è dovuta principalmente alla mancanza di una strategia industriale equivalente a quella di altre grandi regioni. I produttori dell'UE soffrono soprattutto per una mancata stabilità della domanda e per i divari nei costi di produzione, il tutto peggiorato da una situazione di disparità rispetto ad altre grandi economie, che forniscono sovvenzioni significative ed erigono barriere commerciali. Secondo le stime della Commissione europea, le sovvenzioni cinesi per la produzione di tecnologie pulite per molto tempo sono state il doppio di quelle dell'UE in rapporto al PIL, mentre il Paese ha protetto il proprio mercato interno per quanto riguarda il solare fotovoltaico, le attrezzature per la produzione di energia eolica e le batterie per veicoli elettrici. Si stima che l'Inflation Reduction Act (IRA) degli Stati Uniti fornisca dai 40 ai 250 miliardi di dollari a sostegno della produzione di tecnologie pulite e si prevede che contribuirà a colmare il divario dei costi degli Stati Uniti rispetto ai produttori cinesi. Queste politiche hanno lasciato l'UE in una posizione di svantaggio significativo in termini di costi: ad esempio, in Cina i costi di produzione del solare fotovoltaico sono inferiori di circa il 35-65% rispetto all'Europa e quelli delle celle per batterie sono inferiori del 20%-35%. L'UE ha annunciato una risposta globale nel 2023 con la normativa sull'industria a zero emissioni nette (NZIA). Tuttavia, il sostegno finanziario dell'UE rimane frammentato tra diversi programmi, caratterizzati da una maggiore complessità e da tempi d'esecuzione più lunghi, e in genere esclude i costi operativi, dove i divari di costo sono i più alti. Nel complesso, i finanziamenti per il settore manifatturiero nell'UE sono da cinque a dieci volte meno generosi rispetto a quelli previsti dall'IRA. Infine, sebbene il NZIA specifichi gli obiettivi di produzione dell'UE, questi non sono sostenuti da quote minime esplicite per i prodotti e i componenti locali (quote che altre regioni applicano regolarmente), il che significa che la domanda europea non viene incanalata in modo prevedibile verso la produzione di tecnologia pulita dell'Unione.

Il miglioramento delle prospettive dell'UE per il settore delle batterie dimostra che uno sforzo politico mirato può funzionare, anche se potrebbero essere gli operatori extra-UE a trarne i maggiori benefici. Sebbene la quota di mercato dell'UE nel settore delle batterie agli ioni di litio sia solo del 6,5% a livello globale, nel 2023 la produzione di batterie ha raggiunto circa 65 GWh nell'Unione, con una crescita del 20% circa rispetto all'anno precedente. A titolo di confronto, gli Stati Uniti hanno registrato una produzione di 80 GWh e una crescita analoga, mentre in Cina le cifre sono state rispettivamente di 670 GWh e del 50%. Il sostegno pubblico allo sviluppo delle batterie è stato fondamentale per rafforzare la posizione dell'Europa. La spesa pubblica in R&I per la tecnologia delle batterie è aumentata in media del 18% all'anno rispetto allo scorso decennio e l'Europa è solo dietro al Giappone e alla Corea del Sud in termini di domande di brevetto per le tecnologie di stoccaggio delle batterie. Considerando che gli investimenti previsti nell'UE sono più che triplicati per l'anno 2023, l'AIE prevede che l'UE potrebbe soddisfare la propria domanda interna di batterie entro il 2030. Quest'aumento della capacità accrescerà la resilienza strategica dell'Europa e andrà a vantaggio di settori adiacenti come quello automobilistico, accorciando le catene di approvvigionamento. Tuttavia, molti di questi progetti al momento sono ancora dichiarazioni e lo sviluppo effettivo dipenderà dalle politiche di sostegno, dalle autorizzazioni ai finanziamenti. Inoltre, circa la metà degli investimenti annunciati proviene da aziende non europee e, nella maggior parte dei casi, i progetti non si svolgono sotto forma di joint venture. Di conseguenza, l'UE potrebbe perdere l'opportunità di combinare l'apertura agli investimenti esteri diretti con lo sviluppo di un know-how fondamentale tra i produttori europei.

Le sfide della decarbonizzazione asimmetrica

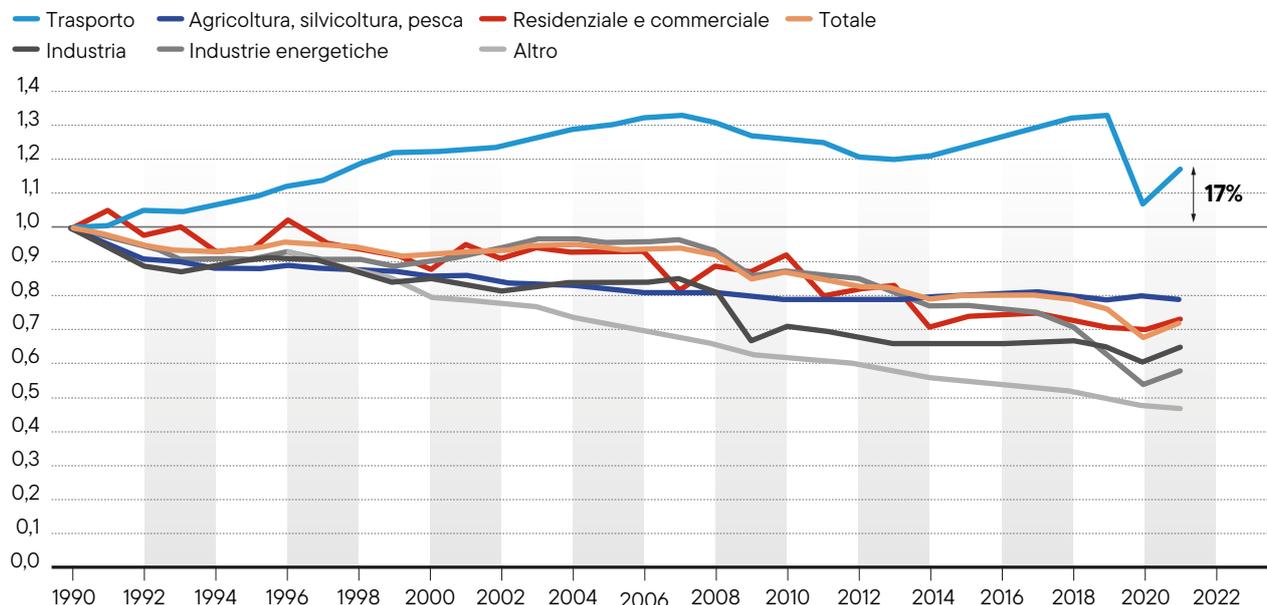
Le industrie “difficili da abbattere” soffrono non solo per gli alti prezzi dell’energia, ma anche per la mancanza di sostegno pubblico per realizzare gli obiettivi di decarbonizzazione e investire in combustibili sostenibili [si vedano i capitoli sulle industrie ad alta intensità energetica e sui trasporti]. Nonostante le massicce esigenze di investimento delle industrie ad alta intensità energetica (EII) e la difficoltà di investire in settori “difficili da abbattere”, in Europa il sostegno pubblico alla transizione è limitato. Solo una parte residuale delle attuali risorse ETS è destinata alle EII e in questo quadro viene data priorità all’efficienza residenziale, allo sviluppo delle rinnovabili o, recentemente, alla riduzione delle bollette dell’energia. In altre regioni le EII, pur non avendo gli stessi obiettivi di decarbonizzazione né richiedendo investimenti simili, beneficiano di un sostegno statale più generoso. La Cina, ad esempio, fornisce oltre il 90% dei 70 miliardi di dollari di sovvenzioni globali nel settore dell’alluminio, così come ingenti sovvenzioni per l’acciaio. La decarbonizzazione rappresenta anche uno svantaggio competitivo per le parti “più difficili da abbattere” del settore dei trasporti (aviazione e trasporto marittimo). I voli extra-UE e i viaggi via mare sono in parte esclusi dal sistema ETS, il che significa che i prezzi non ne riflettono ancora l’impatto sul clima. Di conseguenza, esiste il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di CO₂ e di deviazione delle attività dagli hub di trasporto dell’UE a quelli dei Paesi vicini a meno che non si trovino soluzioni efficaci per garantire pari condizioni a livello internazionale. Al contempo, anche se i combustibili a basse emissioni di CO₂ saranno fondamentali per la decarbonizzazione di questi settori, è difficile aumentare la capacità produttiva marginale che esiste oggi. In particolare, l’UE deve iniziare a costruire una catena di approvvigionamento per carburanti alternativi, altrimenti i costi per realizzare i suoi obiettivi saranno significativi.

Nel complesso i trasporti possono svolgere un ruolo cruciale nella decarbonizzazione dell’economia dell’UE, ma sarà la pianificazione a decretare se si riveleranno un’opportunità per l’Europa. I trasporti sono responsabili di un quarto di tutte le emissioni di gas serra e, a differenza di altri settori, le emissioni di CO₂ prodotte dai trasporti sono ancora superiori a quelle del 1990 [cfr. Figura 8]. Tuttavia, la mancanza di una pianificazione a livello europeo per la competitività dei trasporti ostacola la capacità dell’Unione di sfruttare le possibilità del trasporto multimodale per ridurre le emissioni di CO₂. La mobilità sostenibile richiede un approccio integrato alle reti energetiche, alle infrastrutture di ricarica, alla standardizzazione delle attrezzature di produzione, alle telecomunicazioni (incluso le tecnologie satellitari e di navigazione) e ai finanziamenti. Tuttavia, mentre i trasporti fanno parte del piano della Commissione per l’obiettivo climatico 2040, sono esclusi dai piani nazionali obbligatori per l’energia e il clima in cui gli Stati membri delineano le loro strategie per realizzare la decarbonizzazione. Questo mancato coordinamento si traduce, ad esempio, in un quadro normativo preciso e vincolante per case automobilistiche e logistica aziendale, il che aumenta la domanda di veicoli elettrici e di infrastrutture di ricarica, senza obbligare in modo analogo i fornitori di energia a offrire un accesso alla rete stabile, potente e dalla capacità sufficiente. La transizione verso la mobilità sostenibile è ulteriormente ostacolata dalla mancata interoperabilità delle infrastrutture e dei requisiti tecnici per l’impiego di flotte e attrezzature, nonché dalla limitata adozione della digitalizzazione. Solo l’1% delle operazioni marittime transfrontaliere e il 5% delle operazioni di trasporto ferroviario in Europa sono completamente digitali⁰².

02. Esistono differenze tra le singole modalità: il 40% dello scambio di informazioni avviene per via elettronica nel settore dell’aviazione, il 5% nel settore ferroviario e meno dell’1% nel settore stradale e marittimo. Agenzia europea dell’ambiente, [Transport and environment report 2022. Digitalization in the mobility system: challenges and opportunities](#), 2022.

FIGURA 8
Evoluzione delle emissioni di gas serra per settore nell'UE

Emissioni di gas serra¹, Indice 1990=1



Fonte: Commissione Europea, 2023

Note: 1 Escluse le emissioni LULUCF e le emissioni marittime internazionali, inclusa l'aviazione internazionale e la CO₂ indiretta. 2 Escluso il traffico marittimo internazionale (traffico internazionale in partenza dall'UE), compreso il trasporto aereo internazionale. 3 Emissioni da produzione e costruzione, processi industriali e uso dei prodotti. 4 Emissioni da combustione di combustibili e altre emissioni dall'agricoltura.

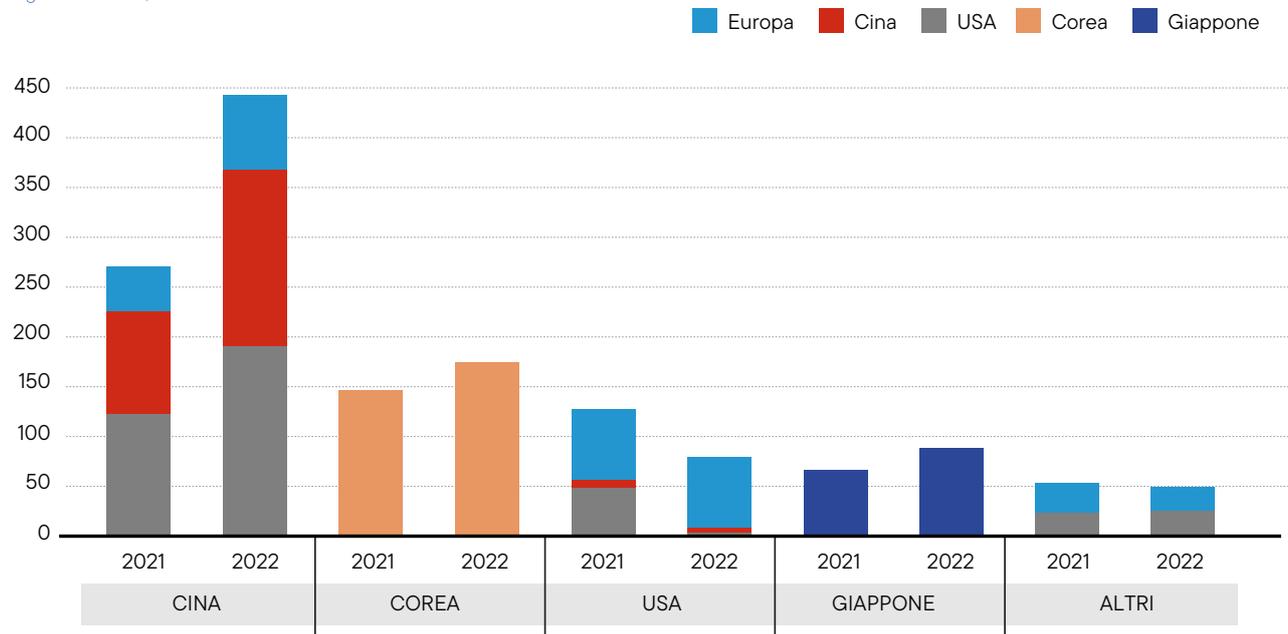
Il settore automobilistico è un esempio centrale di mancata pianificazione da parte dell'UE, che applica una politica climatica senza una politica industriale [si veda il capitolo sull'industria automobilistica].

Il principio della neutralità tecnologica non è stato sempre applicato al settore automobilistico. L'ambizioso obiettivo di azzerare le emissioni dallo scarico entro il 2035 porterà di fatto a mettere gradualmente fine alle nuove immatricolazioni di veicoli con motori a combustione interna e favorirà la rapida penetrazione dei veicoli elettrici sul mercato. Tuttavia, l'UE non ha dato seguito a queste ambizioni con una spinta sincronizzata verso la conversione della catena di fornitura. Ad esempio, la Commissione ha solamente lanciato l'Alleanza europea delle batterie per costruire una catena di valore delle batterie in Europa nel 2017, mentre l'UE nel suo complesso è molto indietro nell'installazione di infrastrutture di ricarica. La Cina, invece, si è concentrata sull'intera catena di fornitura dei veicoli elettrici dal 2012 e, di conseguenza, si è mossa più velocemente e su scala più ampia e ora è una generazione avanti nella tecnologia dei veicoli elettrici praticamente in tutti i settori, producendo anche a costi inferiori. Le aziende europee stanno già perdendo quote di mercato e questa tendenza potrebbe accelerare con il superamento delle strozzature nel trasporto [cfr. Figura 9]. La quota di mercato delle case automobilistiche cinesi per i veicoli elettrici in Europa è passata dal 5% nel 2015 a quasi il 15% nel 2023, mentre la quota di case automobilistiche europee nel mercato dell'UE dei veicoli elettrici è scesa dall'80% al 60%.

FIGURA 9

Importazioni di auto elettriche in Europa per Paese di produzione e sede del costruttore

Migliaia di veicoli, 2021-2022



UBICAZIONE DELLA PRODUZIONE DI VEICOLI ELETTRICI PER L'ESPORTAZIONE IN EUROPA

Fonte: IEA, 2023

Un piano comune per la decarbonizzazione e la competitività

Il primo obiettivo centrale per il settore energetico è ridurre il costo dell'energia per gli utenti finali trasferendo i benefici della decarbonizzazione [vedasi il capitolo sull'energia]. Il gas naturale continuerà a far parte del mix energetico europeo nel medio termine (gli scenari suggeriscono che il fabbisogno di gas dell'UE diminuirà dell'8%-25% entro il 2030) e quindi questo obiettivo richiede di ridurre la volatilità dei prezzi del gas naturale. La relazione raccomanda di rafforzare gli acquisti congiunti, almeno per il GNL, per sfruttare il potere di mercato dell'Europa e di stabilire partenariati a lungo termine con partner commerciali affidabili e diversificati nel quadro di una vera e propria strategia del gas dell'UE. L'Europa deve anche ridurre la sua esposizione al mercato spot, incoraggiando un progressivo abbandono dell'approvvigionamento legato agli spot, e diminuire la volatilità dei mercati del gas dell'UE, limitando la possibilità di comportamenti speculativi. Seguendo l'esempio degli Stati Uniti, le autorità di regolamentazione dovrebbero essere in grado di applicare limiti alle posizioni finanziarie e tetti dinamici in circostanze in cui i prezzi spot o dei derivati dell'energia nell'UE divergono notevolmente da quelli globali. L'UE dovrebbe inoltre istituire un regolamento commerciale comune che si applichi sia ai mercati spot che a quelli dei derivati e garantire una vigilanza integrata dei mercati dell'energia e dei derivati sull'energia. Infine, l'UE dovrebbe rivedere l'esenzione per le "attività ausiliarie" per garantire che tutte le entità commerciali siano soggette alla stessa vigilanza e agli stessi requisiti.

Allo stesso tempo, il trasferimento dei vantaggi della decarbonizzazione richiede politiche per scindere meglio il prezzo del gas naturale dall'energia pulita. L'UE dovrebbe scindere la remunerazione delle energie rinnovabili e del nucleare dalla produzione da combustibili fossili basandosi sugli strumenti introdotti nell'ambito del nuovo assetto del mercato dell'energia elettrica, come i PPA e i CfD bidirezionali, ed estenderli progressivamente a tutti gli asset rinnovabili e nucleari in modo armonizzato. Il sistema di prezzo marginale dovrebbe essere utilizzato per garantire un equilibrio efficiente del sistema energetico. Per aumentare la diffusione dei PPA nel settore industriale la relazione raccomanda di sviluppare piattaforme di mercato per trovare risorse e riunire la domanda tra produttori e offtaker. Questa iniziativa può essere combinata con programmi per fornire garanzie volte a mitigare i rischi finanziari di controparte derivanti dall'utilizzo di tali piattaforme, ampliando così alle PMI l'accesso al mercato. Ad esempio, la BEI e le banche di promozione nazionali potrebbero fornire controgaranzie e prodotti finanziari specifici per i piccoli consumatori o fornitori che non dispongono di un adeguato rating del credito. Parallelamente, per ridurre i costi energetici per gli utenti finali è fondamentale abbassare la tassazione sull'energia adottando un livello massimo comune di sovrapprezzo in tutta l'UE (comprese le imposte, i prelievi e gli oneri di rete). La riforma legislativa in questo settore è soggetta all'unanimità, ma si può prendere in considerazione la cooperazione tra un sottogruppo di Stati membri o una guida sulla tassazione dell'energia.

Il secondo obiettivo centrale è accelerare la decarbonizzazione in modo efficiente dal punto di vista dei costi sfruttando tutte le soluzioni disponibili attraverso un approccio tecnologicamente neutrale. Questo approccio dovrebbe includere le energie rinnovabili, il nucleare, l'idrogeno, la bioenergia e la cattura, l'utilizzo e lo stoccaggio della CO₂ e dovrebbe essere sostenuto da una massiccia mobilitazione di finanziamenti sia pubblici che privati sulla base delle proposte presentate nel capitolo sugli investimenti. Tuttavia, la maggior offerta di finanziamenti per diffondere l'energia pulita non produrrà i risultati desiderati se non si aumenta la rapidità d'erogazione di autorizzazioni per l'installazione. Sono disponibili diverse opzioni per ridurre i ritardi nelle autorizzazioni per nuovi progetti energetici. L'attuazione sistematica della legislazione esistente può fare una grande differenza: ad esempio, diversi Stati membri hanno registrato aumenti a due cifre nel volume di autorizzazioni rilasciate per l'eolico onshore dall'entrata in vigore del regolamento di emergenza di cui all'articolo 122. La relazione raccomanda di estendere le misure di accelerazione e la regolamentazione di emergenza alle reti di distribuzione del calore, ai generatori di calore e alle infrastrutture per l'idrogeno e per la cattura e lo stoccaggio della CO₂. È inoltre necessario concentrarsi maggiormente sulla digitalizzazione dei processi di autorizzazione nazionali in tutta l'UE e affrontare la mancanza di risorse delle autorità di autorizzazione. Ad esempio, si potrebbero aumentare le tariffe amministrative per le procedure, in modo da garantire che le autorità dispongano di capacità adeguate ai fini di ottenere autorizzazioni tempestive. Un'altra strada potenziale sarebbe che l'UE rendesse le zone di accelerazione per le energie rinnovabili e le valutazioni ambientali strategiche la regola per espandere le rinnovabili, sostituendo le valutazioni individuali per progetto. Potrebbero essere utilizzati aggiornamenti mirati della legislazione ambientale rilevante dell'UE per fornire

esenzioni limitate (in tempo e portata) alle direttive ambientali dell'Unione fino al raggiungimento della neutralità climatica. Questa normativa rivista dovrebbe nominare autorità nazionali di ultima istanza per garantire l'autorizzazione dei progetti nel caso in cui non ci sia risposta da parte delle autorità locali dopo un tempo predeterminato (ad esempio 45 giorni).

Un elemento centrale per accelerare la decarbonizzazione sarà sbloccare il potenziale dell'energia pulita attraverso un'attenzione collettiva dell'UE alle reti. Se c'è un'area orizzontale nel settore dell'energia la cui importanza non può essere sottolineata abbastanza questa è la rete energetica dell'UE. Per ottenere un cambiamento radicale nella diffusione delle reti sarà necessario un nuovo approccio alla pianificazione a livello di Unione e di Stati membri che comprenda la capacità di prendere decisioni efficaci e accelerare le autorizzazioni, di mobilitare finanziamenti pubblici e privati adeguati e di innovare le risorse e i processi di rete. Da una prospettiva europea l'obiettivo dovrebbe essere quello di aumentare rapidamente l'installazione di interconnettori. La relazione raccomanda in primo luogo di istituire un "28° regime", ossia un quadro giuridico speciale al di fuori dei 27 diversi quadri giuridici nazionali, per gli interconnettori considerati importanti progetti di comune interesse europeo (IPCEI). Questo regime dovrebbe ridurre la durata delle procedure nazionali e integrarle in un unico processo, evitando che i progetti siano bloccati da singoli interessi nazionali. Anche alcuni progetti di rinnovabili dalle grandi dimensioni, come i grandi impianti eolici offshore nel Mare del Nord, potrebbero presentare domanda attraverso questa procedura, evitando i ritardi di autorizzazione a livello locale. In secondo luogo, il prossimo quadro finanziario pluriennale dovrebbe rafforzare lo strumento dell'UE dedicato al finanziamento delle interconnessioni (il meccanismo per collegare l'Europa). In terzo luogo, si dovrebbe creare un coordinatore europeo permanente incaricato di assistere nell'ottenimento dei permessi necessari. Questi dovrebbe monitorare i progressi nel processo di concessione dei permessi e facilitare la cooperazione regionale per garantire il sostegno politico alle infrastrutture transfrontaliere da parte di tutti gli Stati membri interessati.

Parallelamente, l'UE dovrebbe sviluppare la governance necessaria per un'autentica Unione dell'energia, in modo che le decisioni e le funzioni di mercato di rilevanza transfrontaliera siano prese a livello centrale.

Un quadro istituzionale più forte e robusto comporterebbe il rafforzamento dei poteri di monitoraggio, indagine e decisione a livello UE, con la possibilità di fornire un controllo normativo completo su tutte le decisioni e i processi che hanno un impatto transfrontaliero diretto. Un'autentica Unione dell'energia dovrebbe garantire che le funzioni di mercato centrali rilevanti per un mercato integrato siano portate avanti a livello centrale e soggette a un'adeguata supervisione normativa.

Mentre le industrie "difficili da abbattere" beneficeranno di prezzi dell'energia più bassi, l'UE dovrebbe adottare un approccio pragmatico alla decarbonizzazione per mitigare potenziali compromessi [si vedano i capitoli sulle industrie ad alta intensità energetica e sui trasporti]. Affinché l'UE guidi la decarbonizzazione delle EII è necessaria una maggiore attenzione da parte dell'Unione e dei governi nazionali perché forniscano risorse finanziarie sufficienti. La relazione raccomanda di destinare una quota maggiore dei proventi del sistema ETS alle EII, con risorse mirate all'innovazione di asset e processi e al miglioramento delle competenze necessarie per la decarbonizzazione, ad esempio sostenendo l'adozione dell'idrogeno verde o di soluzioni per la cattura e lo stoccaggio della CO₂. I proventi del sistema ETS dovrebbero essere utilizzati anche per sostenere la decarbonizzazione del settore dei trasporti, contribuendo a raggiungere le tappe fondamentali dell'UE per trasferire un maggior numero di attività verso modalità di trasporto sostenibili. Il finanziamento della decarbonizzazione in tutta l'UE dovrebbe basarsi su strumenti comuni, competitivi e semplici, come i contratti per differenza sul carbonio o le aste competitive della Banca europea dell'idrogeno. Dovrebbe essere disponibile un paniere di opzioni per sostenere finanziariamente la decarbonizzazione dei trasporti. Queste potrebbero includere i CfD per eliminare il rischio dagli investimenti in carburanti a basse emissioni di CO₂, combinando sovvenzioni dell'UE con il sostegno della BEI e delle banche di promozione nazionali, e modelli Regulatory Asset Based per gli investimenti nelle infrastrutture ferroviarie (ad alta velocità). Allo stesso tempo, durante la transizione si dovrebbero garantire pari condizioni a livello globale per le EII e gli operatori dei trasporti. Sebbene il CBAM sia uno strumento importante per le imprese europee perché si mantengano competitive rispetto ai loro omologhi internazionali con prezzi della CO₂ più bassi o nulli, il suo successo è ancora incerto. L'UE dovrebbe monitorarlo attentamente e migliorarne la progettazione durante la fase di transizione e prendere in considerazione la possibilità di posticipare l'eliminazione graduale delle quote gratuite del sistema ETS per le EII se l'implementazione risultasse inefficace.

Per sfruttare la spinta alla decarbonizzazione l'Europa dovrebbe riorientare il proprio sostegno alla produzione di tecnologie pulite, concentrandosi sulle tecnologie in cui è in una posizione di vantaggio o che costituiscono un'opportunità strategica per sviluppare la capacità interna [vedasi il capitolo sulle tecnologie pulite]. Il prossimo Quadro finanziario pluriennale (QFP) dovrebbe razionalizzare la quantità di fondi destinati alla produzione di tecnologie pulite, concentrandosi sulle tecnologie in cui l'UE ha un vantaggio e un forte potenziale di crescita, come l'opportunità delle batterie. Il supporto del bilancio dell'UE dovrebbe offrire alle aziende un unico punto di accesso, con una procedura di candidatura e condizioni di assegnazione uniformi, e dovrebbe prevedere un sostegno sia per le spese in conto capitale che per quelle operative. Per attirare maggiori finanziamenti del settore privato verso le tecnologie pulite, e in particolare verso le aziende innovative, si dovrebbero sviluppare appositi schemi di finanziamento che ricorrano alle stesse strategie di finanziamento discusse nel capitolo 2.

A livello nazionale, per garantire una domanda prevedibile per l'industria europea delle tecnologie pulite e per compensare le politiche di distorsione del commercio all'estero, la relazione raccomanda di introdurre una quota minima esplicita per la produzione locale di prodotti e componenti selezionati negli appalti pubblici, nelle aste CfD e in altre forme di acquisto di produzione locale.

Questa quota dovrebbe essere combinata con criteri stabiliti a livello europeo per orientare la produzione locale verso le soluzioni più innovative e sostenibili. L'approccio potrebbe essere supportato dalla creazione di joint venture o accordi di cooperazione per il trasferimento e la condivisione delle conoscenze tra aziende dell'UE e non. Per le "industrie nascenti" si raccomanda agli Stati membri di pianificare le prossime licitazioni e procedure di appalto pubblico per fungere da "cliente di lancio" per le nuove tecnologie.

La politica commerciale sarà fondamentale per combinare decarbonizzazione e competitività, mettere in sicurezza le catene di approvvigionamento, far crescere nuovi mercati e compensare la concorrenza sponsorizzata dallo Stato. Dato che le catene di approvvigionamento di alcune tecnologie pulite sono altamente concentrate, l'UE ha opportunità win-win di collaborazione strategica con altre regioni in fasi mirate delle catene di fornitura delle tecnologie pulite. Regioni limitrofe affini che hanno accesso a fonti rinnovabili e materie prime a basso costo potrebbero aiutare l'Europa a raggiungere i suoi obiettivi energetici e climatici in modo conveniente, aumentando al contempo la diversificazione delle forniture. Allo stesso tempo, l'UE dovrebbe sfruttare il suo forte posizionamento nel settore della tecnologia pulita e perseguire opportunità di investimento in altri Paesi per ampliare il mercato di diffusione delle tecnologie che la regione sta sviluppando, come i processi a emissioni quasi zero per la produzione di materiali. Per raggiungere questi obiettivi la relazione raccomanda all'UE di stabilire partenariati industriali con Paesi terzi sotto forma di accordi di offtake lungo la catena di fornitura o di coinvestimenti in progetti di produzione. Si potrebbe sfruttare il Global Gateway dell'UE per gli investimenti necessari. Tuttavia, in quelle situazioni in cui aziende europee altrimenti produttive sono minacciate da una concorrenza sponsorizzata dallo Stato l'UE dovrebbe essere pronta ad applicare misure commerciali in linea con i principi sopra descritti [vedasi il riquadro al capitolo 1 - il punto di partenza].

Nell'ambito della sua strategia di decarbonizzazione, l'UE dovrebbe sviluppare un piano d'azione industriale per il settore automobilistico [vedasi il capitolo sull'automobile]. Nel breve termine, l'obiettivo principale per il settore dovrebbe essere quello di evitare una delocalizzazione radicale della produzione fuori dall'UE o la rapida acquisizione di impianti e aziende europei da parte di produttori esteri sovvenzionati dallo Stato proseguendo allo stesso tempo la decarbonizzazione. Le tariffe compensative recentemente adottate dalla Commissione contro le aziende automobilistiche cinesi che producono batterie per i veicoli elettrici contribuiranno a creare condizioni di parità in questo senso, tenendo anche conto dei reali aumenti di produttività in Cina. In prospettiva, la relazione raccomanda all'UE di sviluppare una tabella di marcia industriale che tenga conto della convergenza orizzontale (elettrificazione, digitalizzazione e circolarità) e verticale (materie prime critiche, batterie, infrastrutture di trasporto e di ricarica) delle catene del valore nell'ecosistema automobilistico. Nel quadro di questo piano d'azione l'UE dovrebbe valutare il sostegno agli IPCEI nel settore automobilistico. Portata, standardizzazione e collaborazione saranno fondamentali per consentire ai produttori dell'UE di diventare competitivi in settori quali i veicoli elettrici europei di piccole dimensioni e a prezzi accessibili, le soluzioni per veicoli software-defined e la guida autonoma e la catena del valore della circolarità. Una politica digitale coerente, che comprenda l'ecosistema dei dati, dovrebbe sostenere questi sviluppi. Nel costruire tale tabella di marcia l'UE dovrebbe seguire un approccio tecnologicamente neutrale nella definizione del percorso verso la riduzione delle emissioni di CO₂ e degli inquinanti e dovrebbe tenere conto degli sviluppi tecnologici e di mercato.

Nella più ampia strategia dell'UE verso l'integrazione transfrontaliera e modale e il trasporto sostenibile si deve pianificare per la competitività e non solo per la coesione [\[vedasi il capitolo sui trasporti\]](#). I trasporti dovrebbero basarsi su un nuovo approccio unificato alla pianificazione a livello europeo e nazionale, incentrato sull'armonizzazione e sull'interoperabilità, oltre che sulla coesione. Questo approccio dovrebbe essere accompagnato da un coordinamento più approfondito con le industrie di rete adiacenti (energia e telecomunicazioni) e da nuovi incentivi nel bilancio dell'UE per gli Stati membri affinché rimuovano gli ostacoli all'integrazione nell'Unione e garantiscano interoperabilità e concorrenza in tutti i segmenti dei trasporti quando questi obiettivi vanno oltre l'applicazione del diritto comunitario. L'UE dovrebbe inoltre continuare a rafforzare la sua posizione leader nel settore dei trasporti innovativi lanciando progetti di innovazione industriale per le sfide della decarbonizzazione, come un dimostratore industriale (nell'ambito di una nuova impresa comune per la competitività che sostituisca gli attuali partenariati pubblico-privato) o un IPCEI per i voli a zero emissioni del futuro.

NOTE DI CHIUSURA

- i** European Commission, 'Medium-term projections of potential GDP growth in turbulent times', European Economic Forecast, Spring 2023, Special Issue 41, 2023.
- ii** EIB, 'EIB Investment Survey 2023: European Union Overview', 2023.
- iii** IEA, 'Net Zero roadmap', 2023 update.
- iv** DiPippo, G., Mazzocco, I., & Kennedy, S., 'Red Ink: Estimating Chinese Industrial Policy Spending in Comparative Perspective', Center for Strategic and International Studies, 2022.
- v** ECB, 'The EU's Open Strategic Autonomy from a central banking perspective: Challenges to the monetary policy landscape from a changing geopolitical environment', ECB Occasional Paper Series No. 311, 2023.
- vi** ECB, 'The evolution of China's growth model: challenges and long-term growth prospects', ECB Economic Bulletin, Issue 5/2024, 2024.
- vii** ESMA, 'TRV Risk analysis – EU natural gas derivatives markets: risks and trends', 2023.
- viii** EIB and European Patent Office, 'Financing and commercialisation of cleantech innovation', 2024.
- ix** Ibid.
- x** IEA, 'Advancing Clean Technology Manufacturing', 2024.

4. Aumentare la sicurezza e ridurre le dipendenze

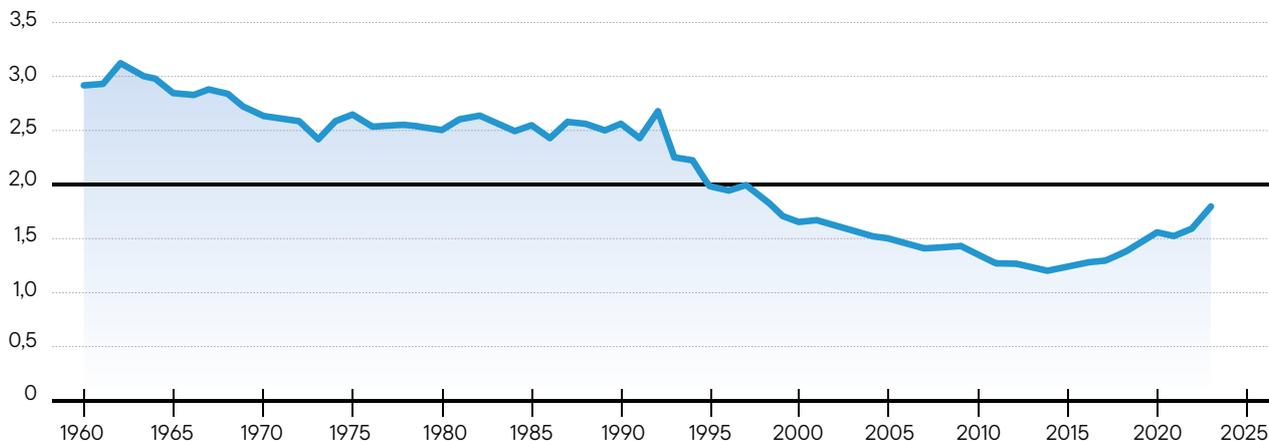
Sebbene le dipendenze siano una strada a doppio senso, l'Europa è vulnerabile sia alla coercizione che, in casi estremi, alla frammentazione geoeconomica. L'Europa è fortemente dipendente dall'esterno per una gamma di soluzioni che vanno dalle materie prime critiche (CRM) alle tecnologie avanzate. Molte di queste dipendenze potrebbero diventare vulnerabilità in una situazione di frammentazione del commercio lungo linee geopolitiche. Circa il 40% delle importazioni europee proviene da un numero ristretto di fornitori, difficilmente sostituibili, e circa la metà di queste importazioni giunge da Paesi con cui l'Europa non è strategicamente allineataⁱ. Di conseguenza, vi è un'elevata esposizione ipotetica dell'Europa a eventuali "arresti improvvisi" del commercio causati da conflazioni geopolitiche. Tuttavia, a meno di uno scenario estremo e imprevisto, un disaccoppiamento profondo e rapido del commercio globale sembra improbabile nel medio termine. Ci sono attualmente limitate prove di deglobalizzazione: le aziende preferiscono diversificare i fornitori piuttosto che rilocalizzare o fare un nearshoring della produzione su scala significativaⁱⁱ. Né la Cina né l'UE sono incentivate ad accelerare questo processo: come dimostrato nel capitolo precedente, la Cina dipende dall'Unione per assorbire la sua capacità in eccesso nelle tecnologie pulite. Il rischio più immediato per l'Europa è che le dipendenze possano essere utilizzate per creare un'opportunità di coercizione, rendendo più difficile per l'UE mantenere una posizione unitaria e minandone gli obiettivi politici comuni. Un uso crescente delle dipendenze come "arma geopolitica" rischia a sua volta di aumentare l'incertezza e di avere un effetto negativo sugli investimenti delle impreseⁱⁱⁱ.

Il deterioramento delle relazioni geopolitiche crea anche nuove esigenze di spesa per la difesa e la capacità industriale di difesa. L'Europa oggi affronta una guerra convenzionale al confine orientale e una guerra ibrida ovunque, includendo gli attacchi alle infrastrutture energetiche e alle telecomunicazioni, l'interferenza nei processi democratici e lo sfruttamento della migrazione con fini offensivi^{iv}. Allo stesso tempo, la dottrina strategica statunitense si sta allontanando dall'Europa e si sta spostando verso l'anello del Pacifico (ad esempio nel formato AUKUS) spinta dalla minaccia percepita della Cina. Di conseguenza, la crescente domanda di capacità di difesa è soddisfatta da un'offerta in calo, un vuoto che l'Europa stessa deve colmare. Tuttavia, grazie a un prolungato periodo di pace in Europa e all'ombrello di sicurezza degli Stati Uniti, solo dieci Stati membri spendono oggi una cifra equivalente o superiore al 2% del PIL in linea con gli impegni della NATO, sebbene le spese per la difesa siano in aumento [cfr. Figura 1]. L'industria della difesa necessita di investimenti massicci per recuperare il ritardo. Come riferimento, se tutti gli Stati membri dell'UE che sono membri della NATO e che non hanno ancora raggiunto l'obiettivo del 2% lo facessero nel 2024, la spesa per la difesa aumenterebbe di 60 miliardi di euro. Sono inoltre necessari ulteriori investimenti per ripristinare le capacità perse a causa di decenni di investimenti insufficienti e per ricostituire le scorte esaurite, comprese quelle donate per sostenere la difesa dell'Ucraina contro l'aggressione russa. Nel giugno 2024 la Commissione ha stimato che nel prossimo decennio saranno necessari investimenti aggiuntivi per la difesa pari a circa 500 miliardi di euro.

FIGURA 1

Spesa per la difesa degli Stati membri dell'UE

% DEL PIL



Fonte: SIPRI. Accesso 2024

Diventare più indipendenti crea un “costo assicurativo” per l’Europa, ma questi costi possono essere mitigati dalla cooperazione. Ridurre le dipendenze nei settori centrali in cui l’Europa è esposta richiederà investimenti significativi e comporterà costi notevoli. L’aumento della sicurezza delle CRM richiede investimenti nel settore estrattivo (sia in patria che nei Paesi ricchi di risorse), nella lavorazione, nello stoccaggio e nel riciclo. Il rafforzamento della catena di approvvigionamento dei semiconduttori richiederà nuove spese dell’ordine di centinaia di miliardi. In entrambi i casi, questi investimenti porteranno l’Europa a non acquistare più dal fornitore più efficiente e potrebbe quindi aumentare la pressione sui costi per l’economia nel breve periodo. Tuttavia, il “valore di opzione” di tali investimenti aumenta esponenzialmente in scenari estremi, come ha dimostrato l’interruzione del gas russo. Diventando meno vulnerabile alla pressione esterna l’UE beneficerà anche di una maggiore autonomia decisionale. Ma per evitare un potenziale compromesso tra indipendenza e costi sarà essenziale la cooperazione europea. Le CRM sono un esempio emblematico dei casi in cui è più conveniente per gli Stati membri assicurarsi collettivamente, anche con alleati non UE, piuttosto che autoassicurarsi. Lo sviluppo di capacità interne per le tecnologie avanzate sarà più efficace se le priorità e i requisiti della domanda saranno coordinati in anticipo. Lo stesso vale per la difesa e lo spazio: tutti gli Stati membri diventeranno più sicuri se l’industria europea della difesa sarà in grado di soddisfare nuove richieste e sviluppare nuove tecnologie e se l’UE manterrà un accesso autonomo allo spazio.

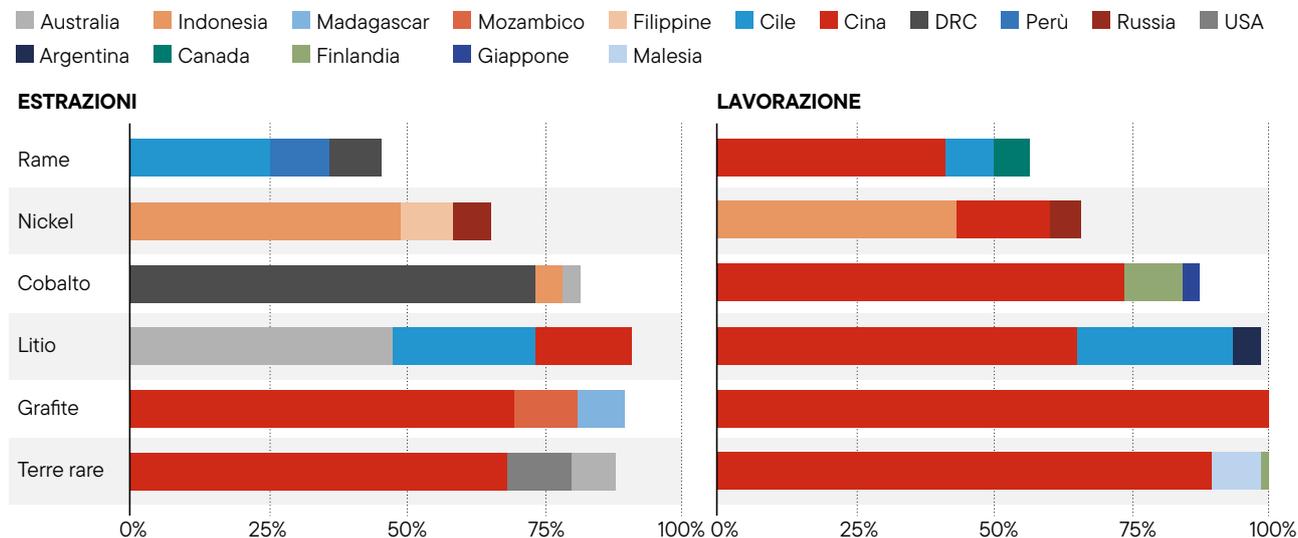
Ridurre le vulnerabilità esterne

Come sottolineato nel capitolo precedente, l'accesso alle CRM è fondamentale per l'industria automobilistica e delle tecnologie pulite, ma l'offerta è altamente concentrata [vedasi il capitolo sulle materie prime critiche]. Il mercato globale dei minerali critici per la transizione energetica è raddoppiato negli ultimi cinque anni, raggiungendo i 300 miliardi di euro nel 2022. L'accelerata diffusione delle tecnologie energetiche pulite sta determinando una crescita della domanda senza precedenti. Dal 2017 al 2022 la domanda globale di litio è triplicata, mentre quella di cobalto è aumentata del 70% e quella di nichel del 40%. Secondo le previsioni dell'AIE, la domanda di minerali per le tecnologie energetiche pulite dovrebbe crescere di un fattore compreso tra 4 e 6 entro il 2040. Tuttavia, l'offerta di CRM è altamente concentrata nelle mani di pochi fornitori, soprattutto per quanto riguarda la lavorazione e la raffinazione, il che crea due rischi principali per l'Europa. Il primo è la volatilità dei prezzi, che ostacola le decisioni di investimento. Ad esempio, anche se si tratta di un caso estremo, il prezzo del litio è aumentato di dodici volte in due anni prima di crollare di nuovo di più dell'80%, impedendo l'apertura di miniere competitive nell'UE. Mentre le scorte di petrolio e lo stoccaggio del gas svolgono un ruolo importante nell'ammortizzare gli shock del mercato energetico, non esiste un equivalente per i minerali critici in caso di forti oscillazioni del mercato. Il secondo rischio è che le CRM possano essere usate come arma geopolitica, poiché gran parte dell'estrazione e della lavorazione è concentrata in Paesi con cui l'UE non è strategicamente allineata. Ad esempio, la Cina è il più grande trasformatore di nichel, rame, litio e cobalto, con una quota compresa tra il 35 e il 70% dell'attività di lavorazione, e ha dimostrato di voler usare il suo potere di mercato [cfr. Figura 2]. Le restrizioni alle esportazioni dal Paese sono cresciute di nove volte tra il 2009 e il 2020. Finora sono stati fatti pochi progressi nella diversificazione. Rispetto a tre anni fa, la quota dei primi tre produttori per le principali CRM è rimasta invariata o è aumentata ulteriormente.

FIGURA 2

Concentrazione dell'estrazione e della lavorazione delle risorse critiche

Quota dei primi tre paesi produttori nella produzione totale di risorse e minerali selezionati, 2022



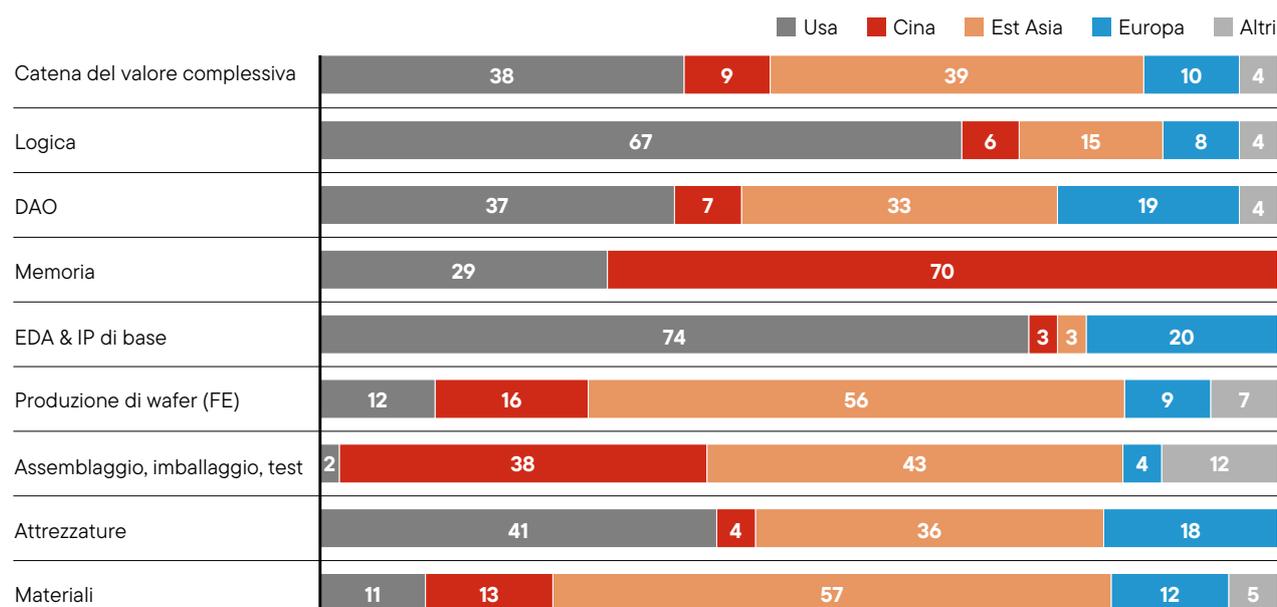
Fonte: IEA. Based on S&P Global, USGS, Mineral Commodity Summaries and Wood Mackenzie, 2024

Di fronte a questi vincoli, le CRM sono soggette a una corsa globale alla messa in sicurezza delle catene di approvvigionamento e ora come ora l'Europa è in ritardo. Altre grandi economie si stanno muovendo per garantire catene di approvvigionamento indipendenti e ridurre la vulnerabilità. Oltre alla sua posizione dominante nella lavorazione e nella raffinazione, la Cina sta investendo attivamente in attività minerarie in Africa e in America Latina e nella raffinazione all'estero attraverso la sua iniziativa Belt and Road. I suoi investimenti all'estero in metalli e miniere attraverso la nuova via della seta hanno raggiunto la cifra record di 10 miliardi di dollari solo nella prima metà del 2023 e il Paese prevede di raddoppiare il numero di miniere d'oltremare di proprietà di aziende cinesi contenenti minerali critici. Gli Stati Uniti hanno messo in campo l'IRA, il Bipartisan Infrastructure Act e i fondi per la difesa per sviluppare capacità di lavorazione, raffinazione e riciclo su scala nazionale, oltre a sfruttare il proprio potere geopolitico per mettere in sicurezza la catena di approvvigionamento globale. Il Giappone dipende fortemente da altre regioni per le CRM e dagli anni 2000 ha sviluppato un approccio strategico volto ad aumentare l'accesso ai progetti minerari all'estero. La Japan

Organization for Metals and Energy Security investe in attività minerarie e di raffinazione in tutto il mondo, gestisce le scorte strategiche e, dopo l'introduzione della recente legge sulla sicurezza economica ha il potere di sviluppare impianti di lavorazione e raffinazione all'interno del Giappone. L'Europa, per contro, ha un livello di dipendenza paragonabile, essendo fortemente dipendente da uno o due Paesi per la maggior parte delle importazioni di minerali critici. Tuttavia, non sta seguendo un approccio altrettanto coordinato. All'UE manca una strategia globale che copra tutte le fasi della catena di approvvigionamento (dall'esplorazione al riciclo) e, a differenza della concorrenza, l'estrazione e lo scambio delle materie prime sono in gran parte lasciati agli attori privati e al mercato.

Le dipendenze strategiche si estendono anche alle tecnologie critiche per la digitalizzazione dell'economia europea [vedasi il capitolo su digitalizzazione e tecnologie avanzate]. L'UE dipende dall'estero per oltre l'80% dei prodotti, servizi, infrastrutture e proprietà intellettuale digitali¹⁴. Tali dipendenze sono particolarmente accentuate, tuttavia, per i semiconduttori a causa della struttura del settore, dominato da un piccolo numero di grandi operatori. Gli Stati Uniti si sono specializzati nella progettazione di chip, la Corea, Taiwan e la Cina nella produzione degli stessi, il Giappone e alcuni Stati membri dell'UE nei materiali e nelle attrezzature chiave, come ottica, chimica e macchinari [cfr. Figura 3]. L'Europa ha una scarsa capacità interna in molte parti della catena di fornitura. Ad esempio, attualmente l'UE non ha fonderie che producono nodi di processo inferiori a 22 nm e dipende dall'Asia per il 75%-90% della capacità di produzione di wafer (come gli Stati Uniti). L'Europa è diventata dipendente da Paesi terzi anche per la progettazione, il confezionamento e l'assemblaggio dei chip. Ci sono forti dipendenze anche per altre tecnologie avanzate. L'industria dell'intelligenza artificiale dell'UE si basa su hardware prodotto in gran parte da un'azienda statunitense per i processori più avanzati. Analogamente, la dipendenza dell'Europa dai servizi cloud sviluppati e gestiti da aziende statunitensi è massiccia. Per le piattaforme di calcolo quantistico l'UE è soggetta a sei dipendenze critiche in 17 tecnologie, componenti e materiali chiave. Cina e Stati Uniti detengono la leadership tecnologica nella maggior parte di questi elementi critici. Nel settore delle telecomunicazioni l'Europa è meno dipendente dalla tecnologia straniera: i principali fornitori dell'UE sono ben posizionati nella fornitura globale di apparecchiature per le telecomunicazioni. Tuttavia, sarà importante che la dipendenza non aumenti, soprattutto per i fornitori ad alto rischio, che potrebbero compromettere la sicurezza delle reti europee e dei dati dei cittadini. Attualmente, in 14 Stati membri non esistono restrizioni sui fornitori ad alto rischio.

FIGURA 3
Quota nella catena del valore dei semiconduttori per Paese
% del totale mondiale, 2019



Fonte: SIA, 2021

Per ridurre le sue vulnerabilità, l'UE deve sviluppare una vera e propria "politica economica estera" basata sulla messa in sicurezza delle risorse critiche [vedasi il capitolo sulle materie prime critiche]. A breve termine l'UE deve attuare rapidamente e pienamente la normativa sulle materie prime critiche (CRMA). La relazione raccomanda di inte-

grare questa norma con una strategia globale che includa tutte le fasi della catena di approvvigionamento dei minerali critici, dall'estrazione alla lavorazione e al riciclo. Per rafforzare la posizione dell'Europa nella fase di approvvigionamento si propone di creare una piattaforma europea apposita per le materie prime critiche. La piattaforma sfrutterebbe il potere di mercato dell'Europa aggregando la domanda per l'acquisto congiunto di materiali critici (secondo il modello utilizzato in Corea del Sud e Giappone) e coordinando il processo negoziale di acquisti congiunti con i Paesi produttori. Contribuirebbe inoltre a ridurre i "costi assicurativi" per gli Stati membri gestendo le future scorte strategiche a livello comunitario, andando oltre la blanda richiesta di scorte nazionali inclusa nella CRMA. Parallelamente, si raccomanda che l'UE sviluppi ulteriormente la sua "diplomazia delle risorse" per le CRM. Le proposte includono il potenziamento del Global Gateway (che promuove gli investimenti nei Paesi terzi) per concentrarsi sulle esigenze strategiche dell'UE e lo sviluppo di strategie congiunte con altri acquirenti di Paesi strategicamente allineati, ad esempio attraverso un Club delle materie prime critiche G7+ (che comprende Giappone, Corea del Sud e Australia). L'UE dovrebbe anche esplorare attentamente il potenziale dell'attività mineraria in mare profondo, sostenibile dal punto di vista ambientale: le stime indicano che i fondali marini contengono moltiplicatori delle riserve terrestri conosciute, ad esempio per rame, titanio, manganese, cobalto, nichel ed elementi delle terre rare^{vii}.

L'UE deve anche sfruttare il potenziale delle risorse nazionali attraverso l'estrazione, il riciclo e l'innovazione dei materiali alternativi. A differenza dei combustibili fossili, l'UE dispone di giacimenti di alcune materie prime critiche, come il litio in Portogallo. Accelerare l'apertura di miniere interne potrebbe consentire all'UE di soddisfare l'intera domanda di alcuni minerali critici. La CRMA invita già gli Stati membri a ridurre i tempi di autorizzazione per i "progetti strategici": 27 mesi per i permessi di estrazione e 15 mesi per la lavorazione, rispetto ai tempi da tre a cinque volte più lunghi oggi. Tuttavia, la relazione raccomanda ulteriori azioni per accelerare i tempi di rilascio dei permessi, ad esempio aumentando la capacità amministrativa attraverso l'assegnazione di risorse umane predefinite ai progetti strategici. Allo stesso tempo, i materiali presenti nei veicoli elettrici dismessi, nei mulini a vento e in altri beni rappresentano un'ulteriore fonte di approvvigionamento che potrebbe essere sfruttata attraverso il riciclo. L'UE potrebbe potenzialmente soddisfare da metà a tre quarti del suo fabbisogno di metalli per le tecnologie pulite nel 2050 attraverso il riciclo locale^{viii}. Si raccomanda pertanto di istituire un vero mercato unico dei rifiuti e della circolarità. Per raggiungere questo obiettivo sarà necessario rafforzare il mercato secondario dei rifiuti di materie prime critiche, applicare efficacemente la normativa esistente in materia di raccolta e spedizione dei rifiuti per consentire una maggiore scalabilità e coordinare i controlli dell'UE sulle esportazioni di rifiuti. Infine, per sostituire le materie prime critiche sarà fondamentale promuovere la ricerca e l'innovazione in materiali o processi alternativi. Ad esempio, le aziende tecnologiche statunitensi hanno recentemente unito i laboratori di ricerca federali per sfruttare l'intelligenza artificiale per lo sviluppo di un nuovo materiale che potrebbe ridurre del 70% il contenuto di litio nelle batterie^{ix}.

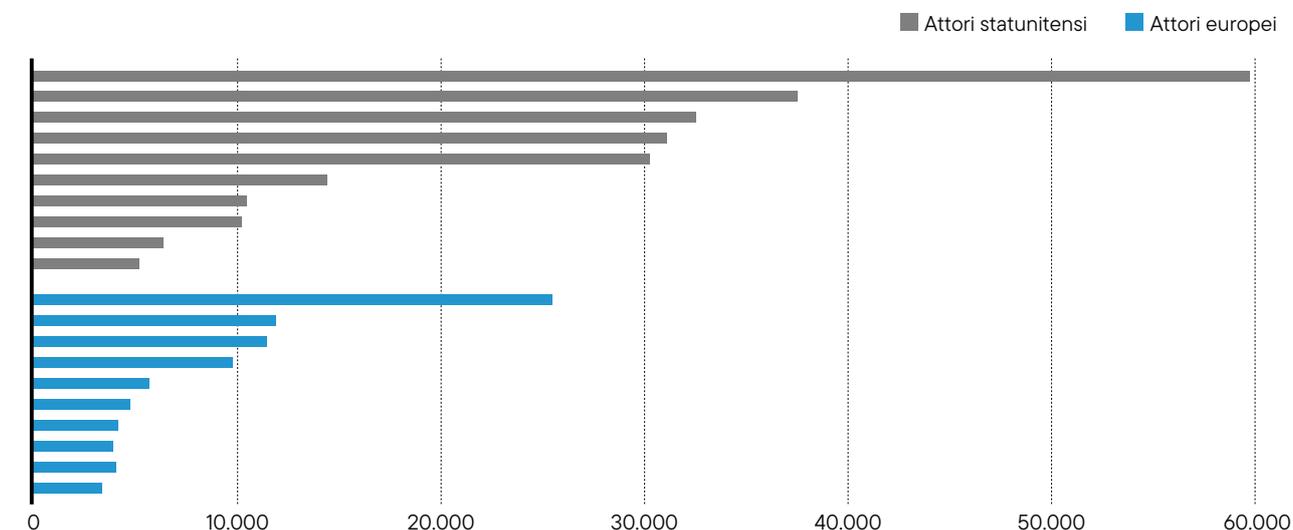
Per quanto riguarda le industrie strategiche, l'UE dovrebbe perseguire una strategia coordinata per rafforzare la capacità produttiva interna e proteggere le infrastrutture di rete fondamentali [vedasi il capitolo sulle tecnologie digitali e avanzate]. Sebbene in questa fase possedere grandi fonderie possa essere irrealistico per l'UE a causa dei livelli di investimento richiesti, l'Europa dovrebbe massimizzare gli sforzi congiunti per rafforzare l'innovazione nei semiconduttori e la sua presenza nei segmenti più avanzati dei chip. La relazione raccomanda di lanciare una strategia comune basata su quattro elementi. In primo luogo, finanziare l'innovazione e creare laboratori di prova in prossimità dei centri di eccellenza esistenti. In secondo luogo, fornire sovvenzioni o incentivi fiscali per R&S alle aziende "fabless" attive nella progettazione di chip e alle fonderie in segmenti strategici selezionati. In terzo luogo, sostenere il potenziale innovativo dei chip tradizionali. Infine, coordinare gli sforzi dell'UE nel back-end del packaging avanzato 3D, nei materiali avanzati e nei processi di finitura. Dopo la proposta di un regolamento europeo sui chip nell'UE sono stati annunciati investimenti complessivi nell'impiego industriale di circa 100 miliardi di euro, per lo più sostenuti dagli Stati membri nell'ambito del controllo degli aiuti di Stato. Tuttavia, c'è il rischio che un approccio frammentato porti a un debole coordinamento delle priorità e dei requisiti della domanda, a una mancanza di economia di scala per i produttori interni e, di conseguenza, a una minore capacità di investimento nei segmenti più innovativi dei semiconduttori. Si propone pertanto di creare uno stanziamento di bilancio comunitario centralizzato specifico per i semiconduttori, sostenuto da un nuovo IPCEI "a corsia preferenziale". L'uso di questo strumento comporterebbe un cofinanziamento dal bilancio dell'UE e tempi di approvazione più brevi per i progetti sui semiconduttori. Per quanto riguarda le telecomunicazioni, si raccomanda di rafforzare le considerazioni sulla sicurezza nell'approvvigionamento tecnologico, favorendo il ricorso a fornitori di fiducia dell'UE per l'assegnazione dello spettro in tutte le future gare d'appalto e promuovendo i fornitori di apparecchiature di telecomunicazione con sede nell'Unione come strategici nelle trattative commerciali.

Rafforzare la capacità industriale per la difesa e lo spazio

L'industria europea della difesa non soffre solo della riduzione della spesa per la difesa, ma anche di una mancata attenzione allo sviluppo tecnologico [vedasi il capitolo sulla difesa]. Il settore europeo della difesa è altamente competitivo a livello globale, con un fatturato annuo di 135 miliardi di euro nel 2022 e un forte volume di esportazioni. Alcuni prodotti e tecnologie dell'UE sono superiori o almeno equivalenti per qualità a quelli statunitensi, come i main battle tank, i sottomarini convenzionali, la tecnologia dei cantieri navali e gli aeromobili da carico. Tuttavia, l'industria della difesa dell'UE soffre di un deficit di capacità su due fronti. In primo luogo, la domanda complessiva è più bassa: la spesa aggregata per la difesa nell'UE è circa un terzo di quella degli Stati Uniti. In secondo luogo, la spesa dell'UE è meno focalizzata sull'innovazione. La difesa è un settore altamente tecnologico caratterizzato da innovazioni dirompenti, il che significa che sono necessari massicci investimenti in R&S per mantenere la parità strategica. Dal 2014 gli Stati Uniti danno priorità alla spesa per R&S rispetto a tutte le altre categorie di spesa militare. Nel 2023 hanno stanziato 130 miliardi di euro (140 miliardi di dollari) in ricerca, sviluppo, test e valutazione, pari a circa il 16% della spesa totale per la difesa. Questa categoria è anche quella che ha registrato il maggiore aumento percentuale relativo nel bilancio della difesa. In Europa, il finanziamento totale per R&S della difesa è stato di 10,7 miliardi di euro nel 2022, pari ad appena il 4,5% della spesa totale. I complessi sistemi di difesa di prossima generazione in tutti i settori strategici richiederanno massicci investimenti in R&S, investimenti che superano la capacità dei singoli Stati membri dell'UE.

L'industria europea della difesa è inoltre frammentata, il che ne limita la portata e ne ostacola l'efficacia operativa sul campo. Il panorama industriale della difesa dell'UE è popolato principalmente da attori nazionali che operano in mercati interni relativamente piccoli [cfr. Figura 4]. La frammentazione crea due sfide principali. In primo luogo, significa che l'industria manca di scala, essenziale in un settore ad alta intensità di capitale con lunghi cicli di investimento. Di conseguenza, se gli Stati membri dell'UE dovessero aumentare in modo significativo la spesa per la difesa potrebbe verificarsi una crisi di approvvigionamento, con gli Stati membri in competizione tra loro sul limitato mercato europeo del materiale militare. In secondo luogo, la frammentazione porta a gravi problemi legati alla mancanza di standardizzazione e all'interoperabilità dei materiali, questioni venute alla luce nel corso del sostegno dell'UE all'Ucraina. Solo per quanto riguarda l'artiglieria da 155 mm, gli Stati membri dell'UE hanno fornito all'Ucraina dieci diversi tipi di obici dalle loro scorte e alcuni sono stati persino consegnati in varianti diverse, creando gravi difficoltà logistiche alle forze armate del Paese. Per quanto riguarda altri prodotti, per esempio, gli Stati membri dell'UE utilizzano dodici tipi di carri armati, mentre gli Stati Uniti ne producono solo uno³.

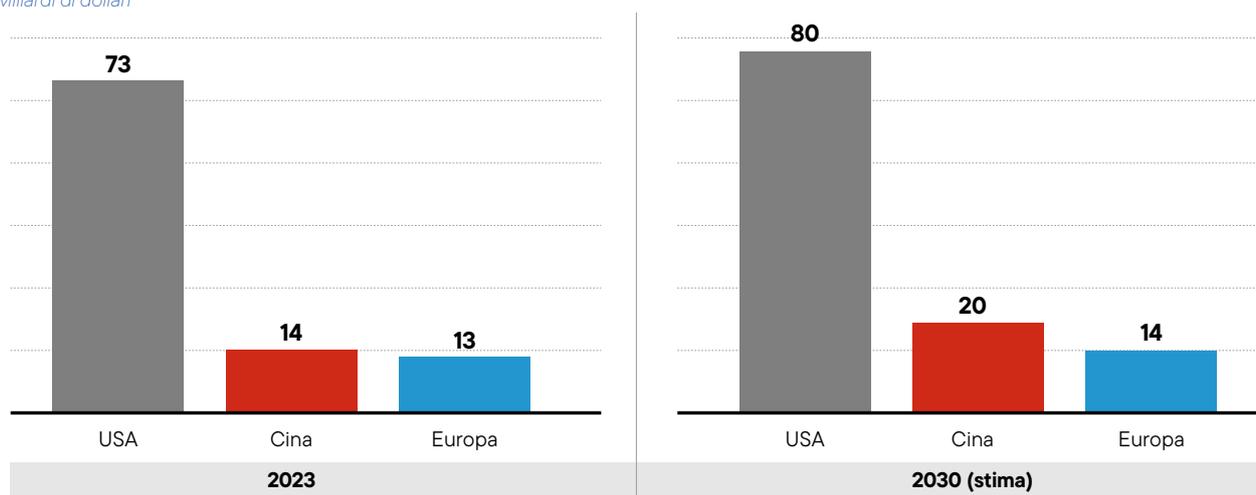
FIGURA 4
Confronto tra i principali attori europei e statunitensi
 Entrate per la difesa, milioni di euro, 2023



Fonte: elaborazione su Defence News Top 100. I player europei includono aziende europee non UE

L'UE ha sviluppato un settore spaziale di prim'ordine nonostante i livelli di finanziamento molto più bassi, ma ora sta iniziando a perdere terreno [vedasi il capitolo sullo spazio]. L'UE finanzia, possiede e gestisce infrastrutture spaziali critiche. Ha sviluppato risorse e capacità strategiche di prim'ordine, con competenze tecniche pari a quelle di altre potenze spaziali nella maggior parte degli ambiti. Ad esempio, nel campo della navigazione satellitare Galileo fornisce le più precise e sicure informazioni di posizionamento e tempistica anche per applicazioni militari. Nell'osservazione della Terra Copernicus offre i dati più completi a livello mondiale, anche per il monitoraggio dell'ambiente e dei cambiamenti climatici, per la gestione dei disastri e per la sicurezza. Tuttavia, l'UE ha perso la sua posizione di leader sul mercato dei lanciatori commerciali (Ariane 4-5) e dei satelliti geostazionari. Ha dovuto affidarsi temporaneamente ai razzi di Space X per lanciare i satelliti del suo programma strategico Galileo. L'UE è in ritardo rispetto agli Stati Uniti anche per quanto riguarda la propulsione a razzo, le megacostellazioni per le telecomunicazioni e i ricevitori e le applicazioni satellitari, che rappresentano un mercato molto più ampio rispetto agli altri segmenti spaziali. Come per l'industria della difesa, il settore spaziale soffre di un forte divario di investimenti rispetto ai suoi principali rivali. Negli ultimi quarant'anni gli investimenti si sono aggirati tra il 15% e il 20% dei livelli statunitensi. Nel 2023 la spesa pubblica europea per lo spazio è stata di 15 miliardi di dollari, contro i 73 miliardi degli Stati Uniti. Si prevede che la Cina supererà l'Europa nei prossimi anni, raggiungendo una spesa di 20 miliardi di dollari entro il 2030 [cfr. Figura 5].

FIGURA 5
Spesa pubblica per i programmi spaziali
 Miliardi di dollari



Fonte: Euroconsult, 2023

Sia per l'industria della difesa che per quella spaziale l'insufficiente aggregazione e coordinamento della spesa pubblica in Europa accentuano la frammentazione industriale. Gli appalti collaborativi europei hanno rappresentato solo il 18% della spesa per l'acquisto di materiale militare nel 2021, ben al di sotto del parametro del 35% concordato nei quadri di riferimento dell'Agenzia europea per la difesa. Tale mancanza di coordinamento crea un circolo vizioso per l'industria della difesa dell'UE. Se non vi è aggregazione della domanda tra gli Stati membri per l'industria diventa più difficile prevedere le necessità a più lungo termine e aumentare l'offerta, riducendo a sua volta la capacità complessiva di soddisfare la domanda e privando il settore di ordini e opportunità. Di conseguenza, gli appalti per la difesa vengono dirottati al di fuori dell'UE. Tra il giugno 2022 e il giugno 2023 il 78% della spesa di approvvigionamento è stata destinata a fornitori extra-UE, di cui il 63% agli Stati Uniti. Allo stesso tempo, quando gli Stati membri dell'UE si organizzano e cooperano si riscontrano risultati positivi. Un esempio è l'aereo multiruolo per il trasporto ed il rifornimento A330, sviluppato attraverso un progetto collaborativo che ha permesso ai Paesi partecipanti di mettere in comune le risorse e condividere i costi operativi e di manutenzione. Anche il settore spaziale europeo è ostacolato dall'insufficiente aggregazione della domanda e da carenze nel coordinamento degli investimenti tra gli Stati membri. Inoltre, l'Agenzia Spaziale Europea (ESA) opera in base al principio del "ritorno geografico", ovvero investe in ciascuno dei Paesi membri un importo simile al contributo finanziario del Paese all'agenzia attraverso contratti industriali per programmi spaziali. Questo principio porta a un'inevitabile frammentazione delle catene di fornitura, a un'inutile duplicazione delle capacità in mercati relativamente piccoli e a uno squilibrio tra gli attori industriali più competitivi e l'effettivo stanziamento delle risorse.

In assenza di una spesa comune europea, le azioni politiche per il settore della difesa devono concentrarsi sull'aggregazione della domanda e sull'integrazione degli asset industriali della difesa [vedasi il capitolo sulla difesa]. Nel breve termine è necessario attuare rapidamente la strategia per l'industria europea della difesa e il relativo programma. In particolare, è essenziale aumentare in modo sostanziale l'aggregazione della domanda tra gruppi di Stati membri, almeno tra quelli che scelgono di farlo, e aumentare la quota di acquisti congiunti per la difesa. La relazione raccomanda ulteriori passi volti sviluppare una politica industriale di difesa dell'UE a medio termine che possa sostenere l'integrazione strutturale transfrontaliera dei mezzi di difesa e l'integrazione e consolidamento selettivi della capacità industriale dell'Unione con l'obiettivo esplicito di aumentarne portata, standardizzazione e interoperabilità. La politica di concorrenza dell'UE dovrebbe consentire tale consolidamento ove l'aumento delle dimensioni consentirebbe di essere più efficienti o realizzare investimenti competitivi a livello globale. Inoltre, con l'aumento della spesa per la difesa dell'UE, il consolidamento industriale, l'integrazione e l'innovazione tecnologica nel settore della difesa dovrebbero essere sostenuti da principi di preferenza comunitaria rafforzati negli appalti, assicurando che una quota minima di questa crescente domanda si concentri nelle mani di aziende europee piuttosto che fluire all'estero.

Oltre all'urgente necessità di aumentare gli investimenti complessivi nel settore della difesa si devono rafforzare la cooperazione e la condivisione delle risorse per R&S del settore della difesa a livello europeo.

Il settore della difesa deve far fronte a una necessità massiccia di investimenti [vedasi il capitolo sugli investimenti]. Mentre il settore della difesa nel suo complesso beneficerà di misure volte ad ampliare i mercati dei capitali dell'UE, le PMI innovative del settore avranno bisogno di ulteriore sostegno. Misure pertinenti potrebbero comprendere la modifica delle politiche di prestiti del Gruppo BEI per escludere gli investimenti nel settore della difesa e il chiarimento dei quadri ambientali, sociali e di governance dell'UE sul finanziamento dei prodotti della difesa. La R&S nel settore della difesa, tuttavia, è una categoria di spesa particolare che richiede un approccio unico. Attualmente l'UE investe circa 1 miliardo di euro all'anno in R&S per la difesa, mentre la maggior parte degli investimenti avviene a livello di Stati membri. Ma diversi segmenti nuovi o tecnicamente complessi (come i droni, i missili ipersonici, le armi a energia diretta, l'intelligenza artificiale per la difesa e la flotta da guerra per fondali marini e spazio) richiedono un coordinamento paneuropeo. Nessuno Stato membro può finanziare, sviluppare, produrre e sostenere efficacemente tutte le capacità e le infrastrutture necessarie per mantenere la leadership in queste tecnologie. Allo stesso tempo, le ricadute della R&S in materia di difesa su altri settori dell'economia e sulla R&S finanziata da privati sono notevoli⁴. La relazione raccomanda quindi di aumentare i finanziamenti europei per R&S e di concentrarli su iniziative comuni. Questo approccio potrebbe essere sviluppato attraverso nuovi programmi a duplice uso e una proposta di progetti europei di difesa di interesse comune per organizzare la necessaria cooperazione industriale.

Il settore spaziale europeo trarrebbe beneficio dall'aggiornamento delle norme di governance e di investimento e da un maggiore coordinamento della spesa pubblica in un vero mercato unico dello spazio.

La relazione raccomanda di eliminare progressivamente il principio del ritorno geografico dell'ESA. Le norme dell'ESA in materia di appalti dovrebbero rispecchiare il risultato della concorrenza industriale e la scelta dei migliori fornitori e le risorse dovrebbero essere concentrate sui progetti che dimostrano potenzialità di un significativo progresso scientifico o tecnologico, indipendentemente dall'ubicazione delle entità partecipanti. Questo processo dovrebbe essere accompagnato dalla creazione di un mercato unico funzionante per lo spazio, con standard comuni e requisiti di licenza armonizzati (in linea con la normativa spaziale europea prevista). Si propone inoltre di istituire un fondo industriale spaziale multifunzionale che consentirebbe alla Commissione europea di agire come "cliente di riferimento" per acquistare congiuntamente servizi e prodotti spaziali e finanziare tecnologie critiche, aiutando la base industriale dell'UE ad aumentare la propria capacità. Analogamente, le priorità strategiche comuni per la ricerca e l'innovazione spaziali dovrebbero essere sostenute da un crescente coordinamento, da più finanziamenti e da una maggiore messa in comune di risorse per lo sviluppo di nuovi grandi programmi comuni dell'UE. Infine, come per il settore della difesa, la crescita delle PMI, delle start-up e delle scale-up spaziali innovative dell'UE dovrebbe essere favorita da un migliore accesso ai finanziamenti e dall'introduzione di norme europee di preferenza mirate.

NOTE DI CHIUSURA

- i** Baba, C., Lan, T., Mineshima, A., Misch, F., Pinat, M., Shahmoradi, A., Yao, J., & van Elkan, R., '[Geeconomic Fragmentation: What's at Stake for the EU](#)', IMF Working Paper No. 2023/245, 2023.
- ii** ECB, op cit., 2023.
- iii** Caldara, D., & Iacoviello, M., '[Measuring Geopolitical Risk](#)', American Economic Review, 112(4), 2022, p. 1194-1225.
- iv** European Commission, '[A new method to help policymakers defend democracy against hybrid threats](#)', 2023.
- v** IEA, [Critical Minerals Market Review 2023](#), p.5, 2023.
- vi** European Commission, [Report on the state of the Digital Decade 2023](#), September 27 2023.
- vii** Hein, J. R., Mizell, K., Koschinsky, A., & Conrad, T. A., Deep-ocean mineral deposits as a source of critical metals for high- and green-technology applications: Comparison with land-based resources, Ore Geology Reviews, Volume 51, 2013, pages 1-14,
- viii** Eurométaux, Grégoir, L., van Acker, K., op. cit., 2022.
- ix** Microsoft, [Unlocking a new era for scientific discovery with AI: How Microsoft's AI screened over 32 million candidates to find a better battery](#), 2024.
- x** European Defence Agency.
- xi** Moretti et al., 'The Intellectual Spoils of War? Defense R&D, Productivity and International Spillovers', NBER Working Paper No. 26483, 2021.

5. Finanziamento degli investimenti

Il fabbisogno finanziario necessario all'UE per raggiungere i suoi obiettivi è enorme, ma gli investimenti produttivi sono deboli nonostante l'ampio risparmio privato [vedasi il capitolo sugli investimenti]. Per raggiungere gli obiettivi indicati nella presente relazione sono necessari almeno 750-800 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi annui secondo le ultime stime della Commissione, pari al 4,4-4,7% del PIL dell'UE nel 2023. Per fare un paragone, gli investimenti del Piano Marshall nel periodo 1948-51 equivalevano all'1-2% del PIL dell'Unione. Per farcela sarebbe necessario che la quota di investimenti dell'UE passasse dall'attuale 22% circa del PIL ad approssimativamente il 27%, invertendo un declino pluridecennale nella maggior parte delle grandi economie dell'Unione. Tuttavia, gli investimenti produttivi nell'UE non sono all'altezza di questa sfida. Dopo la Grande Crisi Finanziaria (GFC) si è aperto un divario considerevole e persistente tra gli investimenti produttivi privati⁰¹ nell'UE e negli USA. Allo stesso tempo, il divario tra gli investimenti privati nelle due economie non è stato compensato dall'aumento degli investimenti pubblici, anch'essi calati dopo la Grande Crisi Finanziaria e mantenutisi sempre più bassi nell'UE rispetto agli USA in termini di quota del PIL. Le famiglie dell'UE forniscono ampi risparmi per finanziare maggiori investimenti, ma attualmente questi risparmi non vengono incanalati efficacemente in investimenti produttivi. Nel 2022 i risparmi delle famiglie dell'UE erano pari a 1390 miliardi di euro rispetto agli 840 miliardi di euro degli Stati Uniti. Tuttavia, nonostante i risparmi più elevati, le famiglie dell'UE dispongono di una ricchezza notevolmente inferiore rispetto agli omologhi statunitensi, in gran parte a causa dei minori ritorni sulle loro attività che ricevono dai mercati finanziari.

L'UE può soddisfare queste esigenze di investimento senza sovraccaricare le risorse dell'economia europea, ma il settore privato avrà bisogno del sostegno pubblico per finanziare il piano. La Commissione europea e il dipartimento di ricerca del FMI hanno simulato scenari con una spinta sostenuta agli investimenti dell'UE pari a circa il 5% del PIL utilizzando i loro modelli multipaese. I risultati suggeriscono che investimenti di questa portata aumenterebbero la produzione di circa il 6% entro 15 anni. Poiché l'adeguamento dell'offerta è più graduale di quello della domanda, in quanto l'accumulo di capitale aggiuntivo richiede tempo, la fase di transizione implica alcune pressioni inflazionistiche che però si dissipano nel tempo. Sbloccare gli investimenti sarà una sfida. Storicamente in Europa circa quattro quinti degli investimenti produttivi sono stati realizzati dal settore privato e il restante quinto dal settore pubblico. Per ottenere investimenti privati pari a circa il 4% del PIL solo attraverso il finanziamento del mercato sarebbe necessaria una riduzione del costo del capitale privato di circa 250 punti base secondo il modello della Commissione europea. Sebbene si preveda che una maggiore efficienza del mercato dei capitali (ad esempio attraverso il completamento dell'Unione dei mercati dei capitali) possa ridurre i costi di finanziamento privati, tale riduzione sarà probabilmente molto più contenuta. Per finanziare il piano di investimenti, oltre agli investimenti pubblici diretti, sembrano quindi necessari incentivi fiscali per sbloccare gli investimenti privati.

Lo stimolo agli investimenti privati richiesto avrà un certo impatto sulle finanze pubbliche, ma gli aumenti di produttività possono ridurre i costi di bilancio. Se la spesa pubblica legata agli investimenti non fosse compensata altrove da risparmi di bilancio, i saldi di bilancio primari potrebbero deteriorarsi temporaneamente prima che il piano di investimenti eserciti pienamente il suo impatto positivo sulla produzione. Tuttavia, se la strategia e le riforme delineate in questa relazione vengono attuate in parallelo la spinta agli investimenti dovrebbe essere accompagnata da un significativo aumento della produttività totale dei fattori dell'UE (PTF). Un aumento considerevole della PTF migliorerà l'avanzo di bilancio pubblico riducendo in modo significativo i costi transitori dell'attuazione del piano, a condizione che le entrate aggiuntive non vengano interamente spese per altri scopi. Ad esempio, un aumento del 2% del livello di PTF nell'arco di dieci anni potrebbe già essere sufficiente a coprire fino a un terzo della spesa di bilancio (sovvenzioni agli investimenti e investimenti pubblici) necessaria per attuare il piano. L'aumento del 2% della PTF può essere considerato modesto, visto l'attuale divario del 20% tra i livelli di PTF dell'UE e degli USA.

01. Gli investimenti produttivi sono definiti come investimenti fissi lordi meno gli investimenti residenziali.

LE CAUSE DEL BASSO FINANZIAMENTO DEGLI INVESTIMENTI IN EUROPA

Una delle ragioni principali della minore efficienza dell'intermediazione finanziaria in Europa è che i mercati dei capitali rimangono frammentati e i flussi di risparmio verso gli stessi sono inferiori. Sebbene la Commissione abbia introdotto diverse misure per costruire un'Unione dei mercati dei capitali (UMC), permangono tre principali linee di faglia. In primo luogo, l'UE non dispone né di un'unica autorità di regolamentazione del mercato dei valori mobiliari né di un unico regolamento per tutti gli aspetti della negoziazione; inoltre, le pratiche di vigilanza e le interpretazioni dei regolamenti sono ancora molto diverse. In secondo luogo, l'ambiente postnegoziale per la compensazione e il regolamento in Europa è di gran lunga meno unificato rispetto a quello statunitense. In terzo luogo, nonostante i recenti progressi in materia di ritenuta d'acconto, i regimi fiscali e d'insolvenza degli Stati membri restano sostanzialmente non allineati. I mercati dei capitali dell'UE sono inoltre poco forniti di capitali a lungo termine rispetto ad altre grandi economie, soprattutto a causa dello scarso sviluppo dei fondi pensione. Nel 2022 il livello degli asset pensionistici nell'UE era pari solo al 32% del PIL, mentre negli Stati Uniti ammontavano in totale al 142% del PIL e nel Regno Unito al 100%. Questa differenza rispecchia il fatto che la maggior parte della ricchezza pensionistica delle famiglie europee è costituita da crediti verso sistemi previdenziali pubblici a ripartizione. Gli asset pensionistici dell'UE sono altamente concentrati in pochi Stati membri con sistemi pensionistici privati più sviluppati. La quota combinata di Paesi Bassi, Danimarca e Svezia negli asset pensionistici dell'UE ammonta al 62% del totale comunitario.

Di riflesso, l'UE fa eccessivamente affidamento sui finanziamenti bancari, che sono meno adatti a finanziare progetti innovativi e comportano diversi vincoli. Sebbene la crisi finanziaria mondiale e la conseguente riduzione della leva finanziaria nel settore bancario abbiano portato a un maggiore ruolo dei mercati dei capitali e dei finanziamenti non bancari in Europa, i prestiti bancari sono ancora la principale fonte di finanziamento esterno per le imprese. Tuttavia, le banche sono tipicamente mal attrezzate per finanziare le imprese innovative: non hanno le competenze per selezionarle e monitorarle e hanno difficoltà a valutarne le garanzie (in gran parte intangibili), soprattutto rispetto agli angel financier, ai venture capitalist e ai fornitori di private equity. Le banche europee soffrono anche di una redditività inferiore a quella degli omologhi statunitensi (in gran parte perché le banche statunitensi ottengono maggiori proventi netti da commissioni e provvigioni operando nei loro mercati dei capitali più profondi) e mancano di economia di scala rispetto alle loro controparti negli USA a causa dell'Unione bancaria incompleta. Le banche dell'UE devono inoltre affrontare alcuni ostacoli normativi specifici che ne limitano la capacità di erogazione prestiti. In particolare, le banche comunitarie non possono fare affidamento sulla cartolarizzazione nella stessa misura degli omologhi statunitensi. Nel 2022 l'emissione annuale di cartolarizzazioni nell'UE era pari ad appena lo 0,3% del PIL, mentre negli Stati Uniti la cifra era del 4%. La cartolarizzazione gli stati patrimoniali delle banche rende più flessibili, consentendo loro di trasferire parte del rischio agli investitori, liberare capitale e sbloccare ulteriori prestiti. Nel contesto dell'UE potrebbe anche fungere da sostituto alla mancata integrazione del mercato dei capitali, consentendo alle banche di assemblare i prestiti provenienti da diversi Stati membri in asset standardizzati e negoziabili che possono essere acquistati anche da investitori non bancari.

Allo stesso tempo, il sostegno dell'UE agli investimenti pubblici e privati è limitato dalle dimensioni del bilancio comunitario, dalla sua attenzione carente e da un atteggiamento troppo conservatore nei confronti del rischio. Il bilancio annuale dell'UE è esiguo, pari a poco più dell'1% del PIL comunitario, mentre i bilanci degli Stati membri si avvicinano complessivamente al 50%. Inoltre, non è destinato alle priorità strategiche dell'UE: nonostante i tentativi di riforma, le quote del quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 stanziare per la coesione e la politica agricola comune sono ancora rispettivamente del 30,5% e del 30,9%. Inoltre, il bilancio dell'UE è frammentato in quasi 50 programmi di spesa, il che impedisce ai finanziamenti dell'UE di raggiungere una portata sufficiente per progetti paneuropei più ampi. L'accesso ai finanziamenti comunitari è complesso e burocratico per gli attori privati e c'è poco spazio di manovra per accogliere nuove priorità politiche o rispondere a sviluppi imprevisti. Anche la capacità del bilancio dell'UE per la mobilitazione degli investimenti privati attraverso strumenti di condivisione del rischio è ostacolata da una scarsa propensione al rischio. Il più grande strumento di condivisione del rischio attualmente in vigore è il programma InvestEU, ma i partner esecutivi, come il Gruppo BEI, rimangono per lo più concentrati sull'ambito degli investimenti a basso rischio. Infine, il rimborso dei prestiti dell'UE nell'ambito del programma NextGenerationEU (NGEU) inizierà nel 2028 e rappresenterà 30 miliardi di euro all'anno. Senza una decisione sulle nuove risorse proprie, l'effettivo potere di spesa dell'UE verrebbe automaticamente ridotto dai rimborsi degli interessi e del capitale.

È indubbio che l'emissione di un asset comune sicuro renderebbe la UMC molto più facile da realizzare **e più completa**. In primo luogo, faciliterebbe la determinazione uniforme dei prezzi delle obbligazioni societarie e dei derivati, fornendo un parametro di riferimento fondamentale che a sua volta contribuirebbe a standardizzare i prodotti finanziari in tutta l'UE e renderebbe i mercati più trasparenti e comparabili. In secondo luogo, fornirebbe un tipo di garanzia sicura che può essere utilizzata in tutti gli Stati membri e in tutti i segmenti di mercato, nelle attività delle controparti centrali e negli scambi di liquidità interbancari, anche su base transfrontaliera. In terzo luogo, un asset comune sicuro fornirebbe un mercato ampio e liquido che attrarrebbe investitori a livello globale, portando a una riduzione dei costi del capitale e a mercati finanziari più efficienti in tutta l'UE. Questo asset costituirebbe inoltre la base delle riserve internazionali in euro detenute da altre banche centrali, rafforzando il ruolo dell'euro come valuta di riserva. In quarto luogo, fornirebbe a tutte le famiglie europee un'attività al dettaglio sicura e liquida accessibile a un prezzo comune, riducendo le asimmetrie informative e gli "home bias" nello stanziamento dei fondi al dettaglio.

Per massimizzare la crescita della produttività e per finanziare altri beni pubblici europei è necessario un finanziamento congiunto degli investimenti a livello comunitario. Quanto più i governi attueranno la strategia delineata in questa relazione, tanto maggiore sarà l'aumento della produttività e tanto più facile sarà per i governi sostenere i costi di bilancio del sostegno agli investimenti privati e degli investimenti stessi. I finanziamenti congiunti per progetti specifici saranno fondamentali per massimizzare gli aumenti di produttività della strategia, ad esempio investendo nella ricerca e nelle infrastrutture innovative per integrare l'IA nell'economia. Allo stesso tempo, ci sono altri beni pubblici riportati in questa relazione (come gli investimenti nelle reti e negli interconnettori e il finanziamento dell'acquisto congiunto di materiali militari e della R&I per la difesa) che non saranno forniti a sufficienza senza un'azione e un finanziamento comuni. Infine, per una maggiore convergenza delle politiche degli Stati membri (sia per quanto riguarda il mercato unico che, più in generale, per le politiche descritte nella presente relazione, come il clima, l'innovazione, la difesa, lo spazio e l'istruzione) saranno necessari sia regolamenti che incentivi. Questi ultimi richiederanno anch'essi un finanziamento comune. Tuttavia, se la strategia non venisse attuata appieno e la crescita della produttività non riprendesse potrebbe essere necessaria un'emissione più ampia di debito pubblico per rendere il finanziamento delle transizioni una proposta più realistica.

L'emissione di asset comuni sicuri per finanziare progetti di investimento congiunti potrebbe seguire i modelli esistenti, ma dovrebbe essere accompagnata da tutte le garanzie che richiederebbe un passo di tale importanza. L'uso di un asset comune sicuro ha un precedente ben consolidato nel finanziamento del NGEU. Le circostanze attuali sono altrettanto gravi, anche se meno drammatiche. Tuttavia, l'emissione di tali asset su base più sistematica richiederebbe un insieme più forte di norme di bilancio che garantiscano che all'aumento del debito comune corrisponda un percorso più sostenibile del debito nazionale. In questo modo, tutti gli Stati membri dell'UE potrebbero contribuire a tale asset senza pregiudicare la sostenibilità del loro debito pubblico. L'emissione dovrebbe inoltre rimanere specifica per ogni missione e progetto.

MOBILITARE FINANZIAMENTI PUBBLICI E PRIVATI SU SCALA

Per sbloccare i capitali privati l'UE deve costruire una vera e propria Unione dei Mercati dei Capitali (UMC) sostenuta da una pensione più forte. In quanto pilastro fondamentale della UMC, l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) dovrebbe passare dall'essere un organismo che coordina le autorità di regolamentazione nazionali a un'unica autorità di regolamentazione comune per tutti i mercati mobiliari dell'UE, simile alla Securities and Exchange Commission statunitense. Un passo essenziale in tal senso è modificare la governance e i processi decisionali dell'ESMA secondo linee analoghe a quelle del Consiglio direttivo della BCE, distaccandoli il più possibile dagli interessi nazionali degli Stati membri dell'UE. Anche l'armonizzazione dei quadri in materia di insolvenza sarà fondamentale per mettere fine alla frammentazione creata dalle diverse gerarchie dei creditori, mentre l'UE dovrebbe continuare a eliminare gli ostacoli fiscali agli investimenti transfrontalieri. Queste misure renderebbero a loro volta più semplice promuovere la centralizzazione nelle operazioni di compensazione e regolamento. In definitiva, l'UE dovrebbe puntare alla creazione di un'unica piattaforma di controparte centrale (CCP) e di un unico depositario centrale di titoli (CSD) per tutte le operazioni in titoli. Poiché per le stanze di compensazione più piccole potrebbero non riscontrare enormi vantaggi, un percorso pratico verso il consolidamento potrebbe iniziare con le CCP e i CSD più grandi, per poi contare sulla loro attrazione gravitazionale per attirare quelli più piccoli. L'UE deve anche incanalare meglio i risparmi delle famiglie verso investimenti produttivi. Il modo più semplice ed efficiente per farlo è attraverso prodotti di risparmio a lungo termine (pensioni). Per aumentare il flusso di fondi nei

mercati dei capitali l'UE dovrebbe incoraggiare gli investitori al dettaglio attraverso l'offerta di schemi pensionistici del secondo pilastro, replicando gli esempi di successo di alcuni Stati membri dell'Unione.

Per aumentare la capacità di finanziamento del settore bancario l'UE dovrebbe puntare a rilanciare la cartolarizzazione e a completare l'Unione bancaria. La presente relazione raccomanda alla Commissione di presentare una proposta di adeguamento dei requisiti prudenziali per le attività cartolarizzate. I requisiti patrimoniali devono essere ridotti per alcune categorie semplici, trasparenti e standardizzate per le quali non riflettono i rischi effettivi. Parallelamente, l'UE dovrebbe rivedere le regole di trasparenza e di dovuta diligenza per le attività cartolarizzate, che sono relativamente elevate rispetto ad altre classi di attività e ne riducono l'attrattiva. La creazione di una piattaforma dedicata alla cartolarizzazione, come hanno fatto altre economie, contribuirebbe ad approfondirne il mercato, soprattutto se sostenuta da un sostegno pubblico mirato (ad esempio, garanzie pubbliche ben concepite per la tranche subordinata di prima perdita). L'UE dovrebbe inoltre valutare se l'attuale regolamentazione prudenziale, anche alla luce della possibile prossima attuazione di Basilea 3, sia adeguata ad avere un sistema bancario forte e competitivo a livello internazionale nell'UE. Un passo minimo verso il completamento dell'Unione bancaria sarebbe creare una giurisdizione separata per le banche europee con importanti operazioni transfrontaliere, giurisdizione che sarebbe indipendente dal Paese dal punto di vista della regolamentazione, della vigilanza e della gestione delle crisi.

Il bilancio dell'UE dovrebbe essere riformato per aumentarne la focalizzazione e l'efficienza e per essere sfruttato meglio a sostegno degli investimenti privati. Le risorse finanziarie dell'UE dovrebbero essere riorientate su progetti e obiettivi strategici concordati congiuntamente in cui l'UE apporta il massimo valore aggiunto. Nel quadro del prossimo bilancio dell'UE, la relazione raccomanda di istituire un "pilastro della competitività" per indirizzare i finanziamenti dell'UE verso i progetti prioritari individuati nell'ambito del Quadro di coordinamento della competitività [vedasi il capitolo sulla governance]. Nell'ambito di questo processo, l'UE dovrebbe razionalizzare la sua struttura di bilancio per raggiungere una portata sufficiente a sostenere i progetti strategici e per semplificare l'accesso ai beneficiari. Si propone di raggruppare e ridurre sostanzialmente il numero di tutti i programmi di finanziamento. Dovrebbero essere istituiti programmi di finanziamento appositi per colmare il divario di investimenti per le aziende tecnologiche in fase di scale-up nell'UE [vedasi il capitolo sull'innovazione], nonché per le capacità produttive in alcuni casi, come la tecnologia pulita. La flessibilità del bilancio dell'UE dovrebbe essere rafforzata per consentire la redistribuzione delle risorse tra e all'interno dei programmi e con i potenziali beneficiari. Il bilancio dell'UE dovrebbe inoltre essere sfruttato meglio per sostenere gli investimenti privati attraverso diversi tipi di strumenti finanziari e una maggiore propensione al rischio da parte dei partner attuatori. In particolare, si raccomanda di aumentare l'entità della garanzia dell'UE per il programma InvestEU. Questo dovrebbe a sua volta concentrarsi sul finanziamento di investimenti a più alto rischio e più scalabili. Quest'obiettivo richiederà che il Gruppo BEI si faccia carico di un numero maggiore di progetti ad alto rischio e di più grandi dimensioni, facendo maggior ricorso alla potenza finanziaria del Gruppo stesso.

Infine, l'UE dovrebbe orientarsi verso l'emissione regolare di asset comuni sicuri per consentire progetti di investimento congiunti tra gli Stati membri e per contribuire all'integrazione dei mercati dei capitali. Se vi sono le condizioni politiche e istituzionali descritte in precedenza l'UE dovrebbe continuare a emettere strumenti di debito comuni sulla base del modello del NGEU che verrebbero utilizzati per finanziare progetti di investimento congiunti che aumenteranno la competitività e la sicurezza comunitarie. Poiché molti di questi progetti sono a più lungo termine per loro stessa natura, come il finanziamento di R&I e degli appalti per la difesa, l'emissione comune dovrebbe produrre nel tempo un mercato delle obbligazioni dell'UE più profondo e liquido, consentendogli di sostenere progressivamente l'integrazione dei mercati dei capitali europei. Allo stesso tempo, insieme alle riforme di cui sopra, gli Stati membri potrebbero considerare di aumentare le risorse a disposizione della Commissione rinviando il rimborso del NGEU per finanziare una serie di programmi incentrati sull'innovazione e sull'aumento della produttività.

6. Rafforzare la governance

Una nuova strategia industriale per l'Europa non funzionerà senza cambiamenti paralleli all'assetto istituzionale e al funzionamento dell'Unione. Come dimostrato in questa relazione oggi per avere successo le politiche industriali richiedono strategie che abbraccino gli investimenti, la fiscalità, l'istruzione, l'accesso ai finanziamenti, la regolamentazione, gli scambi e la politica estera, tutte unite da un obiettivo strategico concordato. I principali rivali dell'Europa, in quanto singoli Paesi, possono applicare queste strategie. Le norme decisionali dell'UE si basano su una logica interna valida (raggiungere il consenso o almeno un'ampia maggioranza), ma appaiono lente e macchinose rispetto agli sviluppi che avvengono all'esterno. In particolare, le norme decisionali europee non si sono evolute in modo sostanziale con l'allargamento dell'UE e con l'aumento dell'ostilità e della complessità dell'ambiente globale che l'Unione deve affrontare. Le decisioni vengono generalmente prese questione per questione in diversi sottocomitati, con uno scarso coordinamento tra le varie aree politiche. La presenza di più soggetti che pongono il veto può ritardare o diluire gli interventi. Il risultato è un processo legislativo con un tempo medio di 19 mesi per approvare nuove leggi⁰¹ (dalla proposta della Commissione alla sottoscrizione della legge adottata) e che anche in questo caso non produce risultati al livello e alla velocità che i cittadini dell'UE si aspettano. Il rafforzamento dell'UE richiede la modifica dei Trattati, ma non è un prerequisito per far progredire l'Europa: molto può essere fatto con aggiustamenti mirati. Finché non ci sarà il consenso per modificare i Trattati un rinnovato partenariato europeo dovrebbe basarsi su tre obiettivi generali: riorientare il lavoro dell'UE, accelerare l'azione e l'integrazione dell'Unione e semplificare le norme.

RIORIENTARE IL LAVORO DELL'UE

La relazione raccomanda di istituire un nuovo “Quadro di coordinamento della competitività” per promuovere il coordinamento a livello comunitario nelle aree prioritarie, sostituendo altri strumenti di coordinamento che si sovrappongono. L'UE dispone di una serie di strumenti per coordinare le politiche, come il semestre europeo per le politiche economiche e i piani nazionali per l'energia e il clima per le politiche energetiche. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, i processi stabiliti si sono finora rivelati prevalentemente burocratici e inefficaci nel promuovere un vero coordinamento delle politiche a livello comunitario. Il nuovo quadro di riferimento riguarderebbe solo le priorità strategiche a livello comunitario (le “Priorità dell'UE in materia di competitività”) che verrebbero formulate e adottate dal Consiglio europeo. Queste verrebbero definite all'inizio di ogni ciclo politico europeo in un dibattito del Consiglio europeo e adottate nelle conclusioni del Consiglio europeo⁰². In seguito, il coordinamento di tutte le politiche economiche rilevanti per le priorità strategiche concordate dall'UE verrebbe fatto confluire nel nuovo quadro di coordinamento, a esclusione della sorveglianza della politica di bilancio, che continuerebbe ad essere regolamentata dall'esercizio del semestre europeo. Questa razionalizzazione non solo aiuterebbe a organizzare e concentrare le attività comunitarie, ma rappresenterebbe anche un importante esercizio di semplificazione sia per l'UE che per le amministrazioni nazionali.

Il Quadro di coordinamento della competitività sarebbe suddiviso in Piani d'azione per la competitività per ciascuna priorità strategica, con obiettivi, governance e finanziamenti ben definiti. Per il primo ciclo, gli obiettivi potrebbero corrispondere a quelli indicati nella presente relazione. La governance dei Piani d'azione dovrebbe mirare a ridurre al minimo la burocrazia e a coinvolgere un'ampia gamma di stakeholder: Stati membri, esperti tecnici, settore privato, istituzioni e agenzie dell'UE. La Commissione dovrebbe avere un mandato per le azioni orizzontali e le competenze esclusive dell'UE, come la revisione della politica di concorrenza e la riduzione degli oneri amministrativi e normativi. Per le competenze condivise, come la riduzione del divario di competenze e l'accelerazione dell'innovazione, la Commissione dovrebbe fornire delle linee guida e condividere l'assetto istituzionale per l'attuazione con gli organismi nazionali competenti e gli esperti del settore, come discusso nei relativi capitoli della presente relazione. In settori specifici dell'economia si potrebbe prevedere un nuovo assetto che riunisca la Commissione, l'industria e gli Stati membri, nonché le agenzie settoriali competenti.

01. Durante la prima metà della legislatura 2019-2024.

02. L'articolo 121 del TFUE fornisce una base giuridica per l'istituzione di un quadro di coordinamento della competitività. La procedura coinvolge il Consiglio e il Consiglio europeo.

Al consolidamento dei vari meccanismi di coordinamento dell'UE dovrebbe corrispondere quello delle sue risorse di bilancio. Le risorse dell'UE dovrebbero concentrarsi sul finanziamento di beni pubblici fondamentali per le priorità strategiche dell'UE che altrimenti non sarebbero forniti a sufficienza dagli Stati membri o dal settore privato [vedasi il capitolo sugli investimenti]. Già nell'ambito dell'attuale Quadro finanziario pluriennale (QFP) programmi come InvestEU potrebbero essere resi più efficaci adeguando i mandati dei partner esecutivi per consentire una maggiore assunzione di rischi. Nell'ambito del prossimo QFP la relazione raccomanda di definire un "pilastro della competitività" con finanziamenti destinati alla realizzazione dei piani d'azione. L'UE deve inoltre sfruttare meglio l'ampio potere di spesa degli Stati membri, che collettivamente equivale a quello di altre grandi economie, migliorando la cooperazione e l'attenzione. Si raccomanda di aggiungere al QFP delle dotazioni preassegnate a livello nazionale per incentivare e cofinanziare progetti industriali multinazionali che possano essere attivati da un sottogruppo di Stati membri interessati ove necessario. Si propone inoltre di utilizzare due strumenti rinnovati: un nuovo IPCEI di competitività che consenta di concedere aiuti di Stato per progetti transfrontalieri, comprese le infrastrutture industriali, e una nuova impresa comune di competitività per creare rapidamente partenariati pubblico-privati tra la Commissione, gli Stati membri interessati e le aziende.

Allo stesso tempo, il riorientamento implica che l'UE dovrebbe essere più rigorosa nell'applicazione del principio di sussidiarietà ed esercitare un maggiore "autocontrollo". L'attività legislativa della Commissione è cresciuta eccessivamente, anche a causa del controllo passivo del principio di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali, che stabilisce i limiti del diritto di iniziativa della Commissione. Sebbene i Parlamenti nazionali abbiano il potere di verificare la conformità della legislazione dell'UE al principio di sussidiarietà attraverso pareri motivati (e potenzialmente di attivare la cosiddetta "procedura del cartellino giallo"), molti non esercitano attivamente questo diritto. Ad esempio, dei 39 Parlamenti o Camere nazionali dell'UE, solo nove (di sette Stati membri) hanno emesso pareri motivati nell'ambito dell'esame della sussidiarietà nel 2023. Si dovrebbe avviare un'indagine a livello europeo per analizzare le ragioni dell'esercizio passivo del controllo del principio di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali. Sulla base delle conclusioni si dovrebbero prendere iniziative per rafforzare la capacità amministrativa e il ruolo dei Parlamenti nazionali e degli Stati membri nel controllo dell'attività legislativa dell'UE. Inoltre, le istituzioni comunitarie dovrebbero applicare il principio di "autolimitazione" nella definizione delle politiche, sia filtrando meglio le iniziative future sia razionalizzando l'acquis esistente, sulla base delle misure descritte nella sezione "Semplificare le norme".

ACCELERARE IL LAVORO DELL'UE

Le votazioni del Consiglio soggette al voto a maggioranza qualificata (VMQ) dovrebbero essere estese a un maggior numero di ambiti e, se l'azione a livello comunitario è bloccata, si dovrebbe perseguire un approccio differenziato all'integrazione. Finora molti sforzi per approfondire l'integrazione europea tra gli Stati membri sono stati ostacolati dal voto all'unanimità in seno al Consiglio dell'Unione europea. Si dovrebbero quindi sfruttare tutte le possibilità offerte dai Trattati UE per estendere il voto a maggioranza qualificata. La cosiddetta clausola "passerella" dovrebbe essere sfruttata per generalizzare il voto a maggioranza qualificata in tutti gli ambiti politici del Consiglio. Questo passo richiederebbe un accordo preliminare, soggetto all'unanimità a livello di Consiglio europeo, e avrebbe un impatto positivo sulla velocità di adozione delle iniziative legislative chiave da parte dell'UE. Se l'intervento comunitario è ostacolato da procedure istituzionali esistenti l'alternativa migliore è che gruppi di Stati membri affini ricorrano alla cooperazione rafforzata, come previsto dagli articoli 20 TUE e 329 TFUE. Questa offre due importanti garanzie: il consenso del Parlamento europeo (PE) e il controllo giurisdizionale della Corte di giustizia dell'UE (CGUE). Inoltre, si basa su una proposta della Commissione. A titolo esemplificativo, se l'UE non fosse in grado di istituire un regime speciale per le imprese innovative nell'ambito delle procedure ordinarie si potrebbe esplorare, nel quadro di una cooperazione rafforzata da parte degli Stati membri disposti a farlo, un 28° regolamento volontario sulle imprese che armonizzi la legislazione in materia di diritto societario e di insolvenza, nonché alcuni aspetti chiave del diritto del lavoro e della fiscalità, da rendere progressivamente più ambiziosi. Come ultima risorsa, si dovrebbe prendere in considerazione la cooperazione intergovernativa. Tuttavia, agire al di fuori dei Trattati crea quadri giuridici paralleli e implica l'assenza del controllo giudiziario della CGUE, della legittimità democratica del PE e del coinvolgimento della Commissione nella preparazione dei testi.

SEMPLIFICARE LE NORME

L'onere normativo che grava sulle imprese europee è elevato e continua a crescere, ma l'UE non dispone di una metodologia comune per valutarlo. La Commissione lavora da anni per ridurre la “riserva” e il “flusso” della regolamentazione nell’ambito dell’agenda “Legiferare meglio”. Tuttavia, questo sforzo finora ha avuto un impatto limitato. La riserva di regolamentazione rimane elevata e le nuove normative crescono più rapidamente rispetto ad altre economie comparabili. Sebbene i confronti diretti siano oscurati dai diversi sistemi politici e giuridici, negli Stati Uniti sono stati promulgati circa 3500 testi di legge e sono state approvate circa 2000 risoluzioni a livello federale nel corso degli ultimi tre mandati del Congresso (2019-2024). Nello stesso periodo l'UE ha approvato circa 13000 norme. Nonostante questo crescente flusso normativo, l'UE non dispone di un quadro quantitativo per analizzare i costi e i benefici delle nuove norme. Tra le istituzioni europee, solo la Commissione ha sviluppato una metodologia (il modello dei costi standard) per calcolare gli oneri normativi, ma la sua applicazione concreta varia a seconda dei testi di legge. I colegislatori (il Parlamento europeo e il Consiglio) non dispongono di una metodologia per misurare l'impatto degli emendamenti che propongono sulle proposte di normative dell'UE. Inoltre, non esiste una metodologia unica per valutare l'impatto della normativa comunitaria una volta recepita a livello nazionale e solo pochi Stati membri misurano sistematicamente l'impatto della legislazione comunitaria recepita, rendendo a sua volta più difficile il controllo da parte dei Parlamenti nazionali.

Le aziende europee devono affrontare tre ostacoli principali dovuti al crescente peso della normativa. In primo luogo, devono conformarsi all'accumulo o alle frequenti modifiche apportate alla normativa comunitaria nel corso del tempo, che si traducono in sovrapposizioni e incongruenze. Ad esempio, un'analisi delle lacune di Business Europe su 13 testi di legge dell'UE ha evidenziato una duplicazione di 169 requisiti, comprese differenze (29%) e vere e proprie incoerenze (11%). In secondo luogo, le aziende dell'UE devono affrontare un onere aggiuntivo a causa del recepimento nazionale, ad esempio quando gli Stati membri “sovraregolamentano” la normativa dell'UE o attuano norme con requisiti e standard divergenti da un Paese all'altro. Come si è detto al capitolo 2, il GDPR in particolare è stato attuato con un ampio grado di frammentazione che mina gli obiettivi digitali dell'UE. In terzo luogo, la normativa dell'UE impone un onere proporzionalmente maggiore alle PMI e alle piccole imprese a media capitalizzazione rispetto alle aziende più grandi, ma l'UE non dispone di un quadro di riferimento per valutare tali costi. Circa l'80% dei punti del programma di lavoro della Commissione sono rilevanti per le PMI, ma solo approssimativamente la metà delle valutazioni d'impatto si è concentrata su queste aziende. L'UE non dispone inoltre di una definizione comune di piccole imprese a media capitalizzazione e di dati statistici prontamente disponibili.

Per iniziare a ridurre la “riserva” di regolamentazione la relazione raccomanda di nominare un nuovo vicepresidente della Commissione per la semplificazione con il compito di snellire l'acquis, adottando al contempo una metodologia unica e chiara per quantificare il costo del nuovo “flusso” normativo. All'inizio di ogni mandato della Commissione, prima di adottare la nuova normativa comunitaria, si dovrebbe dedicare un periodo fisso di almeno sei mesi alla valutazione sistematica e alle prove di stress dell'intera regolamentazione esistente per settore di attività economica. Su questa base, una seconda fase dovrebbe concentrarsi sul perseguimento della codificazione e del consolidamento della normativa comunitaria per ambito politico. Questo processo dovrebbe includere la semplificazione e l'eliminazione di sovrapposizioni e incoerenze lungo l'intera “catena legislativa”, dando priorità ai settori economici in cui l'Europa è particolarmente esposta alla concorrenza internazionale. Questo esercizio dovrebbe essere svolto da tutti i membri del collegio dei commissari nel quadro delle rispettive competenze e coordinato da un vicepresidente per la semplificazione. Per assicurarsi che la nuova normativa sia in linea con questo sforzo di semplificazione la Commissione dovrebbe sviluppare e applicare in modo coerente un'unica metodologia per le sue valutazioni d'impatto. Tale metodologia dovrebbe essere applicata a tutta la nuova legislazione ed essere adottata dai colegislatori quando modificano le normative. Si raccomanda inoltre di aggiungere all'articolo sul recepimento delle direttive un nuovo requisito standard che imponga agli Stati membri di valutare sistematicamente la nuova normativa utilizzando la stessa metodologia delle istituzioni comunitarie. Allo stesso tempo, la task force per l'applicazione delle norme sul mercato unico (SMET) dovrebbe essere rafforzata e incentrata sulla valutazione e sulla risoluzione dei casi di recepimento non corretto o che superi i requisiti delle direttive UE. Infine, le autorità preposte all'attuazione e all'esecuzione negli Stati membri dovrebbero essere razionalizzate e accorpate.

L'UE dovrebbe attuare pienamente l'annunciata riduzione del 25% degli obblighi di rendicontazione e impegnarsi a raggiungere un'ulteriore riduzione fino al 50% per le PMI, mantenendo la proporzionalità per le PMI nel diritto comunitario ed estendendola alle piccole imprese a media capitalizzazione. La relazione raccomanda che tutte le nuove proposte da adottare siano sottoposte a un test di competitività rinnovato, con una metodologia chiara e solida per misurare l'impatto cumulativo, includendo i costi di conformità e gli oneri amministrativi. Questi controlli dovrebbero essere effettuati coinvolgendo comitati di operatori industriali che supportino la Commissione nella valutazione dell'impatto di tutti i progetti di atti autonomi. Su questa base, la Commissione dovrebbe scegliere di rinviare le iniziative particolarmente problematiche dal punto di vista dell'innovazione o con un impatto sproporzionato sulle PMI. Inoltre, la Commissione dovrebbe estendere le misure di mitigazione alle piccole imprese a media capitalizzazione. L'UE dovrebbe anche consentire l'uso di software basati sull'intelligenza artificiale e di dati elaborati automaticamente per ridurre i costi amministrativi e di conformità per le PMI. Le misure dovrebbero includere la richiesta di modelli di rendicontazione armonizzati, soglie di rendicontazione de minimis e obblighi di rendicontazione centralizzati utilizzando un'unica interfaccia multilingue.

TABELLA DELLE ABBREVIAZIONI

AIE	Agenzia Internazionale per l'Energia	IA	Intelligenza artificiale
API	Application Protocol Interface	IDE	Investimenti diretti esteri
ATMP	Advanced Therapy Medicinal Product	IPCEI	Importante progetto di comune interesse europeo
BEI	Banca europea per gli investimenti	IRA	Inflation Reduction Act
CBAM	Meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere	NGEU	NextGenerationEU
CCP	Piattaforma di controparte centrale	NZIA	Normativa sull'industria a zero emissioni nette
CER	Consiglio europeo della ricerca	PE	Parlamento europeo
CfD	Contratto per differenza	PPA	Accordi di compravendita di energia elettrica
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea	PPA	A parità di potere d'acquisto
CRM	Materia prima critica	PTF	Produttività totale dei fattori
CRMA	Normativa sulle materie prime critiche	PV	Fotovoltaico
CSD	Depositario centrale di titoli	QFP	Quadro finanziario pluriennale
DARPA	Defence Advanced Research Projects Agency	R&I	Ricerca e innovazione
DPI	Diritti di proprietà intellettuale	SMET	Task Force per l'applicazione delle norme sul mercato unico
EHDS	Spazio europeo dei dati sanitari	STEM	Scienza, tecnologia, ingegneria e matematica
EIC	European Innovation Council	TIC	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
EII	Industria ad alta intensità energetica	VMQ	Voto a maggioranza qualificata
ESA	Agenzia Spaziale Europea	UMC	Unione dei mercati dei capitali
ESMA	Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati	VC	Venture capitalist
ETS	Sistema di scambio delle quote di emissione	ZEE	Zona economica esclusiva
FEI	Fondo europeo per gli investimenti		
GNL	Gas naturale liquefatto		

