

Il futuro della competitività europea

Parte A - Una strategia di competitività per l'Europa

SETTEMBRE 2024



*Eŭropo
Demokratio
Esperanto*

Documento preparato da Pierre Dieumegard per [Europe-Democracy-Esperanto](#)

Lo scopo di questo documento "provvisorio" è quello di consentire a più persone nell'Unione europea di venire a conoscenza dei documenti prodotti dall'Unione europea (e finanziati dalle loro tasse).

In assenza di traduzioni, i cittadini sono esclusi dal dibattito.

Questo documento [esisteva solo in inglese](#), in un file pdf. Dal file iniziale, abbiamo creato un file odt, preparato dal software Libre Office, per la traduzione automatica in altre lingue. I risultati sono ora [disponibili in tutte le lingue ufficiali](#).

È auspicabile che l'amministrazione dell'UE si faccia carico della traduzione di documenti importanti. I "documenti importanti" non sono solo leggi e regolamenti, ma anche le informazioni importanti necessarie per prendere insieme decisioni informate.

Per discutere insieme del nostro futuro comune e consentire traduzioni affidabili, la lingua internazionale Esperanto sarebbe molto utile per la sua semplicità, regolarità e precisione.

Contattaci :

[Kontakto \(europokune.eu\)](mailto:kontakto@europokune.eu)

<https://e-d-e.org/-Kontakti-EDE>

Prefazione

L'Europa si è preoccupata di rallentare la crescita dall'inizio di questo secolo. Diverse strategie per aumentare i tassi di crescita sono andate e venute, ma la tendenza è rimasta invariata.

Attraverso diverse metriche, si è aperto un ampio divario nel PIL tra l'UE e gli Stati Uniti, trainato principalmente da un rallentamento più pronunciato della crescita della produttività in Europa. Le famiglie europee hanno pagato il prezzo del mancato 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 una calamità. Gli esportatori europei sono riusciti a conquistare quote di mercato in parti del mondo in rapida crescita, in particolare in Asia. Molte più donne sono entrate nella forza lavoro, aumentando il contributo del lavoro alla crescita. E, dopo le crisi del 2008-2012, la disoccupazione è costantemente diminuita in tutta Europa, contribuendo a ridurre le disuguaglianze e a mantenere il benessere sociale.

L'UE ha inoltre beneficiato di un contesto mondiale favorevole. Il commercio mondiale è cresciuto in base a regole multilaterali. La sicurezza dell'ombrello di sicurezza degli Stati Uniti ha liberato i bilanci della difesa da spendere per altre priorità. In un mondo di geopolitica stabile, non avevamo motivo di preoccuparci dell'aumento delle dipendenze dai paesi che ci aspettavamo di rimanere nostri amici.

Ma le fondamenta su cui abbiamo costruito vengono ora scosse.

Il precedente paradigma globale sta svanendo. L'era della rapida crescita del commercio mondiale sembra essere passata, con le imprese dell'UE che si trovano ad affrontare sia una maggiore concorrenza dall'estero che un minore accesso ai mercati esteri. L'Europa ha bruscamente perso il suo più importante fornitore di energia, la Russia. Nel frattempo, la stabilità geopolitica sta calando e le nostre dipendenze si sono rivelate vulnerabilità.

Il cambiamento tecnologico sta accelerando rapidamente. L'Europa ha ampiamente perso la rivoluzione digitale guidata da Internet e i guadagni di produttività che ha portato: in effetti, il divario di produttività tra l'UE e gli Stati Uniti è in gran parte dovuto al settore tecnologico. L'UE è debole nelle tecnologie emergenti che guideranno la crescita futura. Solo quattro delle prime 50 imprese tecnologiche al mondo sono europee.

Tuttavia, 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 ogni anno. Dovremo fare più affidamento sulla produttività per guidare la crescita. Se l'UE mantenesse il suo tasso medio di crescita della produttività dal 2015, basterebbe mantenere costante il PIL fino al 2050, in un momento in cui l'UE si trova ad affrontare una serie di nuove esigenze di investimento che dovranno essere finanziate attraverso una crescita più elevata.

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, raggiungendo i livelli osservati l'ultima volta negli anni '60 e '70. Si tratta di una situazione senza precedenti: per fare un confronto, gli investimenti aggiuntivi forniti dal Piano Marshall tra il 1948 e il 1951 ammontavano a circa l'1-2% del PIL all'anno.

Se l'Europa non può diventare più produttiva, saremo costretti a scegliere. Non saremo in grado di diventare, allo stesso tempo, un leader nelle nuove tecnologie, un faro di 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.

Questa è 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 sarà più in grado di fornirli ai suoi cittadini - o dovrà scambiarli 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 d'azione per rilanciare la crescita

La presente relazione individua tre settori principali di intervento per rilanciare la crescita sostenibile.

In ogni area, non stiamo partendo da zero. L'UE dispone ancora di punti di forza generali, quali sistemi di istruzione e sanitari solidi e Stati sociali solidi, e di punti di forza specifici su cui basarsi. 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 in materia di innovazione con gli Stati Uniti e la Cina, in particolare per quanto riguarda le tecnologie avanzate.

L'Europa è bloccata in una struttura industriale statica con poche nuove imprese che sorgono per sconvolgere le industrie esistenti o sviluppare nuovi motori di crescita. In effetti, non esiste una società dell'UE con una capitalizzazione di mercato superiore a 100 miliardi di EUR che sia stata costituita da zero negli ultimi cinquant'anni, mentre tutte e sei le società statunitensi con una valutazione superiore a 1 000 miliardi di EUR sono state create in questo periodo.

Questa mancanza di dinamismo si autoavvera.

Poiché le imprese dell'UE sono specializzate in tecnologie mature in cui il potenziale di innovazione è limitato, nel 2021 spendono meno in ricerca e innovazione (R&I), ossia 270 miliardi di EUR in meno rispetto alle loro controparti statunitensi. I primi 3 investitori in R&I in Europa sono stati dominati da aziende automobilistiche negli ultimi vent'anni. Era lo stesso negli Stati Uniti nei primi anni 2000, con auto e pharma leader, ma ora i primi 3 sono tutti in tecnologia.

Il problema non è che all'Europa manchino idee o ambizioni. 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 imprese innovative che vogliono espandersi 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 statunitense. Tra il 2008 e il 2021 quasi il 30 % degli "unicorni" fondati in Europa (startup per un valore superiore a 1 miliardo di USD) ha trasferito la propria sede centrale all'estero, per lo più negli Stati Uniti.

Con il mondo sull'orlo di una rivoluzione dell'IA, l'Europa non può permettersi di rimanere bloccata nelle "tecnologie e industrie di mezzo" del secolo precedente. Dobbiamo liberare il nostro potenziale innovativo. Questo sarà fondamentale non solo per guidare le nuove tecnologie, ma anche per integrare l'IA nei nostri settori esistenti in modo che possano rimanere in prima linea.

Una parte centrale di questa agenda sarà fornire agli europei le competenze di cui hanno bisogno per beneficiare delle nuove tecnologie, in modo che la tecnologia e l'inclusione sociale vadano di pari passo. Mentre l'Europa dovrebbe mirare a competere con gli Stati Uniti in termini di innovazione, dovremmo mirare a superare gli Stati Uniti nel fornire opportunità di istruzione e apprendimento degli adulti e buoni posti di lavoro per tutti nel corso della loro vita.

Il secondo ambito d'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 conseguirli, la decarbonizzazione sarà un'opportunità per l'Europa. Ma se non riusciamo a coordinare le nostre politiche, c'è il rischio che la decarbonizzazione possa andare contro la competitività e la crescita.

Anche se i prezzi dell'energia sono notevolmente diminuiti rispetto ai loro picchi, le imprese dell'UE devono ancora far fronte a prezzi dell'energia elettrica 2-3 volte superiori a quelli degli Stati Uniti. I prezzi del gas naturale pagati sono 4-5 volte più alti. Questo divario di prezzo è dovuto principalmente alla mancanza di risorse naturali in Europa, ma anche a questioni fondamentali relative al nostro mercato comune dell'energia. Le regole del mercato impediscono alle industrie e alle famiglie di cogliere appieno i benefici dell'energia pulita nelle loro bollette. Tasse elevate e affitti catturati dai commercianti finanziari aumentano i costi energetici per la nostra economia.

Nel medio termine, la decarbonizzazione contribuirà 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 dell'UE. L'UE è leader mondiale nelle tecnologie pulite, come le turbine eoliche, gli elettrolizzatori e i combustibili a basse emissioni di carbonio, e qui viene sviluppato oltre un quinto delle tecnologie pulite e sostenibili a livello mondiale.

Tuttavia, non è garantito che l'Europa coglierà questa opportunità. La concorrenza cinese si sta acuendo in settori come la tecnologia pulita e i veicoli elettrici, guidati da una potente combinazione di massiccia politica industriale e sussidi, rapida innovazione, controllo delle materie prime e capacità di produrre su scala continentale.

L'UE si trova di fronte a un possibile compromesso. La crescente dipendenza dalla Cina può offrire la via più economica ed efficiente per raggiungere i nostri obiettivi di decarbonizzazione. Ma la concorrenza sponsorizzata dallo Stato cinese rappresenta anche una minaccia per le nostre industrie produttive di tecnologie pulite e automobilistiche.

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 comprenda le industrie che producono energia e quelle che consentono la decarbonizzazione, come le tecnologie pulite e l'industria automobilistica.

Il terzo settore di intervento è aumentare la sicurezza e ridurre le dipendenze.

La sicurezza è un prerequisito per una crescita sostenibile. L'aumento dei rischi geopolitici può aumentare l'incertezza e frenare gli investimenti, mentre gravi shock geopolitici o arresti improvvisi degli scambi possono essere estremamente dirompenti. Mentre l'era della stabilità geopolitica svanisce, aumenta il rischio che la crescente insicurezza 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, in particolare la Cina, anche se la domanda globale di tali materiali sta esplodendo a causa della transizione verso l'energia pulita. Siamo anche estremamente dipendenti dalle importazioni di tecnologia digitale. Per la produzione di chip, il 75-90% della capacità globale di fabbricazione di wafer è 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, un cosiddetto apparato statale. L'UE dovrà coordinare gli accordi commerciali preferenziali e gli investimenti diretti con i paesi ricchi di risorse, costituire scorte in settori critici selezionati e creare partenariati industriali per garantire la catena di approvvigionamento delle tecnologie chiave. Solo insieme possiamo creare la leva di mercato necessaria per fare tutto questo.

La pace è il primo e più importante obiettivo dell'Europa. Ma le minacce alla sicurezza fisica sono in aumento e dobbiamo prepararci. L'UE è collettivamente il secondo maggior investitore militare al mondo, ma ciò non si riflette nella forza della nostra capacità industriale di difesa.

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

Che cosa si frappone sulla strada?

In molti di questi settori gli Stati membri stanno già agendo individualmente e le politiche industriali sono in aumento. Ma è evidente che l'Europa non è all'altezza di ciò che potremmo ottenere se agissimo come comunità. Tre barriere si frappongono sulla nostra strada.

In primo luogo, l'Europa manca di attenzione. Definiamo 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 imprese europee, che sono particolarmente costosi per le PMI e controproducenti per quelle dei settori digitali. Più della metà delle PMI in Europa indica gli ostacoli normativi e gli oneri amministrativi come la sfida più grande.

Abbiamo anche lasciato il nostro mercato unico frammentato per decenni, il che ha un effetto a cascata sulla nostra competitività. Essa stimola le imprese 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 ad alta crescita in cui investire e mercati dei capitali per finanziarli, gli europei perdono opportunità di diventare più ricchi. Anche se le famiglie dell'UE risparmiano più delle 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 un grande potere di spesa collettivo, ma lo diluiamo attraverso diversi strumenti nazionali e dell'UE.

Ad esempio, non stiamo ancora unendo le forze nell'industria della difesa per aiutare le nostre aziende a integrarsi e raggiungere la scala. Nel 2022 gli appalti collaborativi europei hanno rappresentato meno di un quinto della spesa per l'acquisto di attrezzature per la difesa. Inoltre, non favoriamo le imprese europee competitive nel settore della difesa. Tra la metà del 2022 e la metà del 2023, il 78 % della spesa totale per gli appalti è stato destinato a fornitori di paesi terzi, 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 pool di capitali e gli effetti di ricaduta per tutti sono sostanziali. Il settore pubblico nell'UE spende in R&I circa quanto gli Stati Uniti in percentuale del PIL, ma solo un decimo di questa spesa avviene a livello dell'UE.

In terzo luogo, l'Europa non si coordina dove conta.

Le strategie industriali di oggi, come quelle degli Stati Uniti e della Cina, combinano molteplici politiche, che vanno dalle politiche di bilancio per incoraggiare la produzione interna, 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 elevato grado di coordinamento tra gli sforzi nazionali e quelli dell'UE. Tuttavia, a causa del suo processo di elaborazione delle politiche lento e disaggregato, l'UE è meno in grado di produrre tale risposta.

Le norme decisionali dell'Europa 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 ci troviamo ad affrontare. Le decisioni vengono in genere prese problema per problema con più giocatori di veto lungo la strada.

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 siano attuate in tutti gli Stati membri.

L'obiettivo della presente relazione è definire una nuova strategia industriale per l'Europa al fine di superare tali ostacoli.

La Corte individua le cause profonde dell'indebolimento della posizione dell'UE in settori strategici fondamentali e presenta una serie di proposte per ripristinare la forza competitiva dell'UE. Per ogni settore che analizziamo, individuiamo proposte prioritarie a breve e medio termine. In altre parole, queste proposte non sono intese come aspirazioni: la maggior parte di esse è concepita per essere attuata rapidamente e per fare una differenza tangibile per le prospettive dell'UE.

In molti settori, l'UE può ottenere molto adottando un gran numero di misure minori, ma in modo coordinato che allinei tutte le politiche all'obiettivo comune. In altri settori è necessario un numero limitato di misure più ampie, delegando compiti a livello dell'UE che possono essere svolti solo in tale ambito. In altri settori 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 imprese dell'UE.

Una questione fondamentale che si pone è come l'UE dovrebbe finanziare le massicce esigenze di investimenti che la trasformazione dell'economia comporterà. Presentiamo simulazioni in questo rapporto per affrontare questa domanda. Per l'UE si possono trarre due conclusioni fondamentali.

In primo luogo, mentre l'Europa deve progredire con la sua Unione dei mercati dei capitali, il settore privato non sarà in grado di sostenere la parte del leone nel finanziamento degli investimenti senza il sostegno del settore pubblico. In secondo luogo, più l'UE è disposta a riformarsi per generare un aumento della produttività, maggiore sarà il margine di bilancio e più facile sarà per il settore pubblico fornire questo sostegno.

Questa connessione sottolinea perché aumentare la produttività è fondamentale. Ha anche implicazioni per l'emissione di attività sicure comuni. Per massimizzare la produttività, saranno necessari alcuni finanziamenti congiunti per gli investimenti in beni pubblici europei fondamentali, come le innovazioni pionieristiche.

Allo stesso tempo, vi sono altri beni pubblici individuati nella presente relazione, come gli appalti nel settore della difesa o le reti transfrontaliere, che saranno sottoutilizzati senza un'azione comune. Se le condizioni politiche e istituzionali sono soddisfatte, questi progetti richiederebbero anche finanziamenti comuni.

Questa relazione esce in un momento difficile per il nostro continente.

Dovremmo abbandonare l'illusione che solo la procrastinazione possa preservare il consenso. In effetti, la procrastinazione ha prodotto solo una crescita più lenta e certamente non ha raggiunto più consenso. Siamo arrivati al punto in cui, senza azione, dovremo compromettere il nostro benessere, il nostro ambiente o la nostra libertà.

Affinché la strategia delineata in questa relazione abbia successo, dobbiamo iniziare con una valutazione comune di dove ci troviamo, degli obiettivi a cui vogliamo dare priorità, dei rischi che vogliamo evitare e dei compromessi che siamo pronti 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 del sostegno democratico.

E dobbiamo assumere una nuova posizione nei confronti della cooperazione: nell'eliminazione degli ostacoli, nell'armonizzazione delle norme e delle leggi e nel coordinamento delle politiche. Ci sono diverse costellazioni in cui possiamo andare avanti. Ma quello che non possiamo fare è non andare avanti affatto.

La nostra fiducia che riusciremo ad andare avanti dovrebbe essere forte. Mai in passato le dimensioni dei nostri paesi sono apparse così piccole e inadeguate rispetto alle dimensioni delle sfide. Ed è da molto tempo che l'autoconservazione è una preoccupazione così comune. Le ragioni di una risposta unitaria non sono mai state così convincenti e nella nostra unità troveremo la forza di riformare.

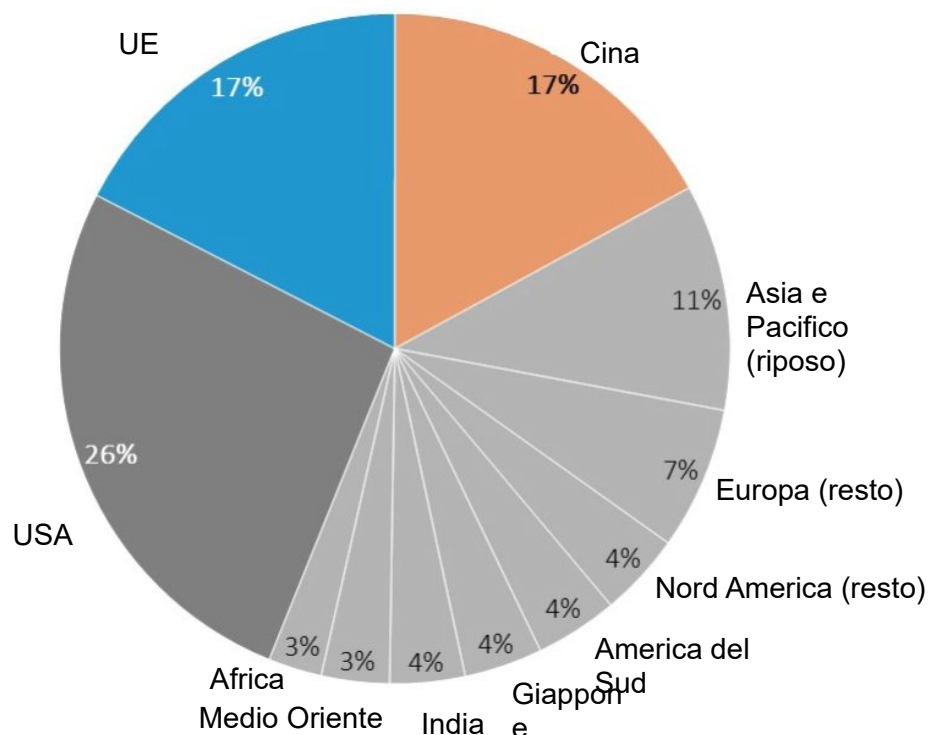


Contenuto

Prefazione.....	1
Tre aree d'azione per rilanciare la crescita.....	2
Che cosa si frappona sulla strada?.....	4
1. Il punto di partenza: un nuovo paesaggio per l'Europa.....	7
Tre trasformazioni future per l'Europa.....	11
Verso una risposta europea.....	15
Preservare l'inclusione sociale.....	17
2. Colmare il divario in materia di innovazione.....	21
La sfida della produttività in Europa.....	21
Principali ostacoli all'innovazione in Europa.....	28
Un programma per affrontare il deficit di innovazione.....	35
Colmare le carenze di competenze.....	38
3. Un piano congiunto per la decarbonizzazione e la competitività.....	42
La causa principale dei prezzi elevati dell'energia.....	46
La minaccia per il settore europeo delle tecnologie pulite.....	50
Le sfide della decarbonizzazione asimmetrica.....	52
Un piano comune per la decarbonizzazione e la competitività.....	55
4. Aumentare la sicurezza e ridurre le dipendenze.....	59
Ridurre le vulnerabilità esterne.....	61
Rafforzare la capacità industriale per la difesa e lo spazio.....	64
5. Finanziamento degli investimenti.....	69
6. Rafforzare la governance.....	73
Osservazioni.....	77

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

L'Europa ha le basi per essere un'economia altamente competitiva. Il modello europeo combina un'economia aperta, un elevato grado di concorrenza sul mercato, un solido quadro giuridico e politiche attive per combattere la povertà e ridistribuire 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 costruito un mercato unico di 440 milioni di consumatori e 23 milioni di imprese, pari a circa il 17% del PIL mondiale [cfr. figura 1], raggiungendo nel contempo tassi di disparità di reddito inferiori di circa 10 punti percentuali a quelli osservati negli Stati Uniti (USA) e in Cina, secondo alcune misure [cfr. figura 2]. Allo stesso tempo, l'approccio dell'UE ha prodotto risultati eccezionali in termini di governance, salute, istruzione e protezione dell'ambiente. Dei dieci paesi con il punteggio più alto al mondo per l'applicazione dello Stato di diritto, otto sono Stati membri dell'UE.¹ L'Europa guida gli Stati Uniti e la Cina in termini di aspettativa di vita alla nascita e bassa mortalità infantile.ⁱⁱ I sistemi di istruzione e formazione europei garantiscono un elevato livello di istruzione, con un terzo degli adulti che ha completato l'istruzione superiore.ⁱⁱⁱ L'UE è inoltre leader mondiale nelle norme di sostenibilità e ambientali e nei 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, quattro volte la superficie terrestre dell'UE.¹

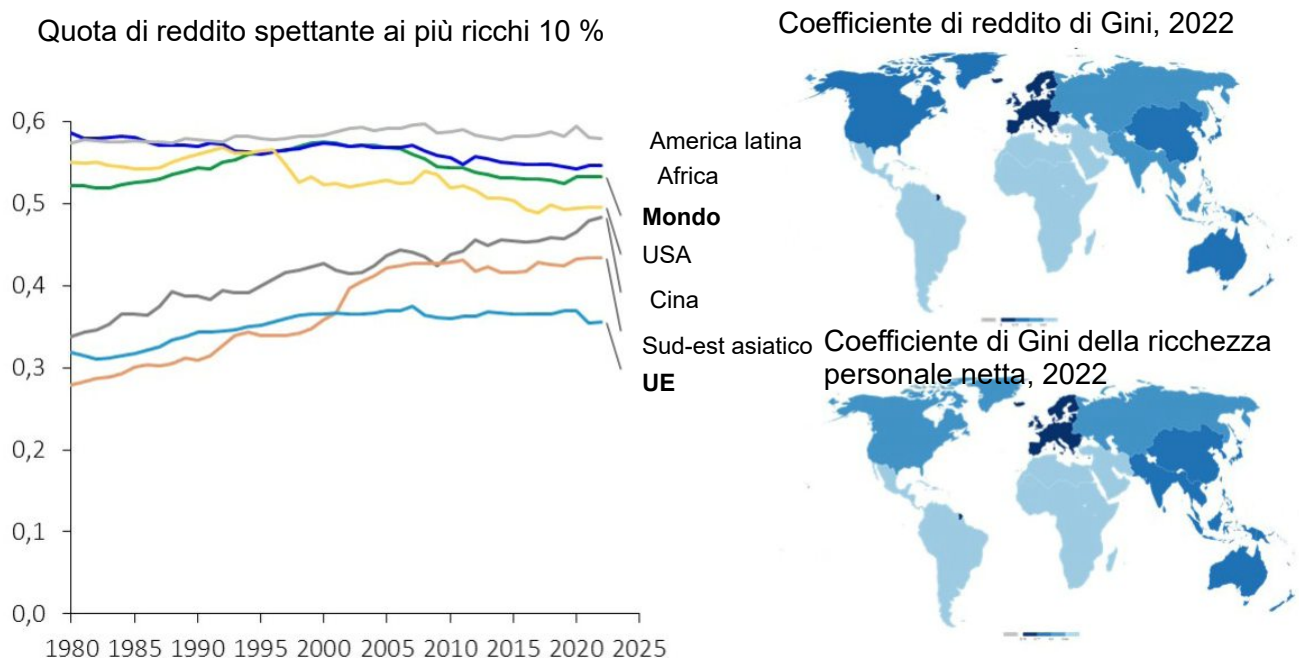


Fonte: FMI, 2024

¹ Le zone FIGURA 1: **Quota del PIL mondiale a prezzi correnti, 2023**

Le zone economiche esclusive (ZEE) sono aree di 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. Sfruttare questo vasto spazio marittimo contribuirà alla competitività, alla sicurezza e alla sostenibilità.

ⁱⁱ Jnrite sul diritto del

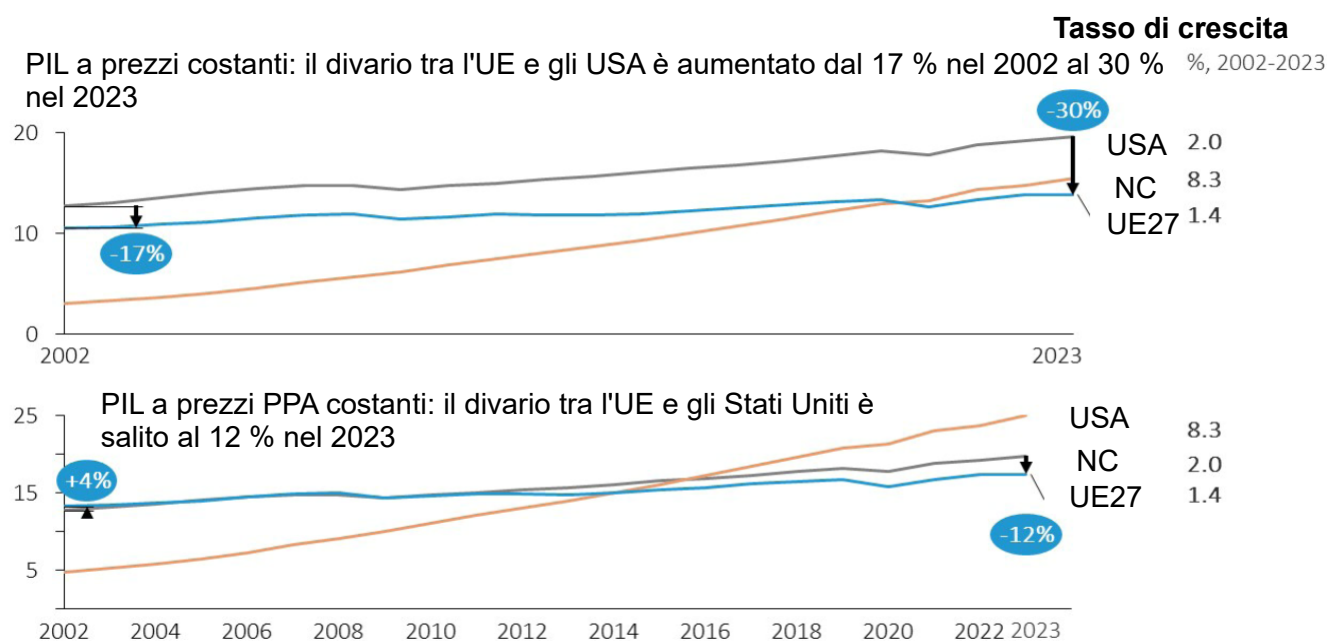


Fonte: Banca dati mondiale sulla disuguaglianza (WID), 2024

FIGURA 2: *Disuguaglianza salariale e di reddito nelle regioni del mondo*

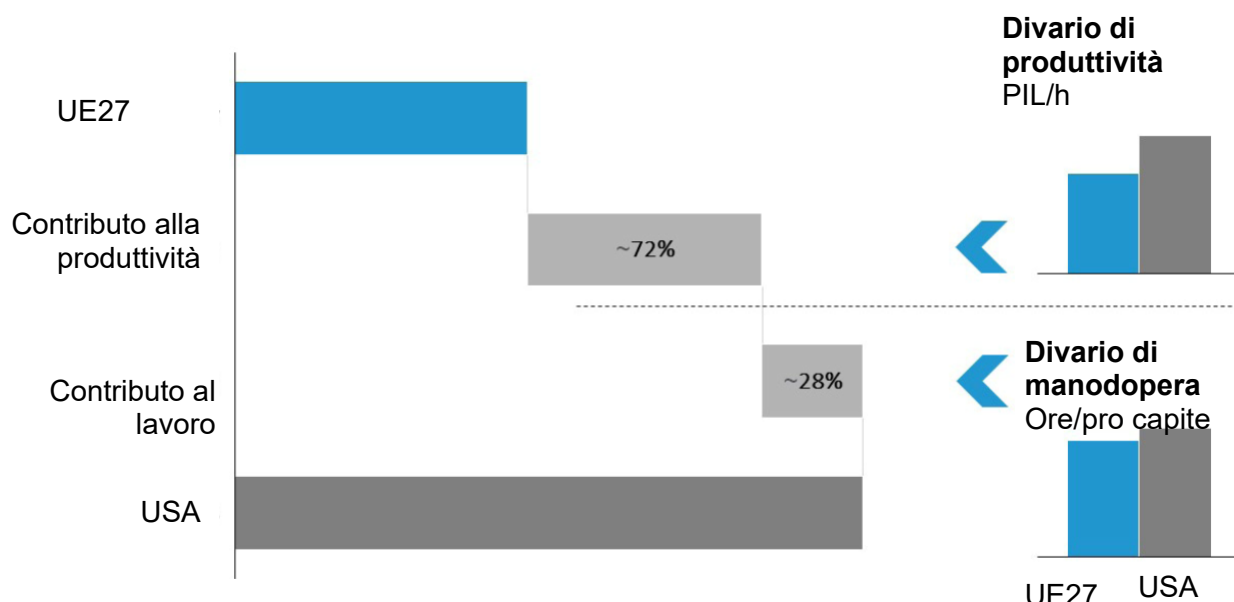
Tuttavia, la crescita nell'UE sta rallentando, trainata dall'indebolimento della crescita della produttività, mettendo in discussione la capacità dell'Europa di realizzare le sue ambizioni. L'UE ha definito una serie di ambizioni, quali il conseguimento di elevati livelli di inclusione sociale, la realizzazione della neutralità in termini di emissioni di carbonio e la crescente rilevanza geopolitica, che dipendono dal mantenimento di solidi tassi di crescita economica. Tuttavia, negli ultimi due decenni la crescita economica dell'UE è stata persistentemente più lenta che negli Stati Uniti, mentre la Cina ha recuperato rapidamente terreno. Il divario tra UE e USA nel livello del PIL ai prezzi del 2015² si è gradualmente 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 si è ampliato meno su base pro capite in quanto gli Stati Uniti hanno visto una crescita demografica più rapida, ma è ancora significativo: in termini di PPP, è passato dal 31% nel 2002 al 34% di oggi. La principale determinante di questi andamenti divergenti è stata la produttività. Circa il 70% del divario tra il PIL pro capite e gli Stati Uniti in termini di PPA è riconducibile alla minore produttività nell'UE [cfr. figura 4]. Una 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, il reddito disponibile reale è cresciuto quasi il doppio negli Stati Uniti rispetto all'UE dal 2000.

2 Il valore del divario nel PIL in un dato anno è solo indicativo. Non dovrebbe essere considerata come una stima esatta in quanto i deflatori dei prezzi e gli aggiustamenti del potere d'acquisto sono imperfetti. Quando si confrontano gli andamenti del PIL tra paesi, il deflatore dei prezzi e il tasso di cambio hanno un effetto importante sui risultati. A seconda dell'obiettivo del confronto, l'uno o l'altro indicatore può essere più pertinente. Il PIL a prezzi correnti offre informazioni sul valore di mercato, il PIL a prezzi costanti sulla crescita del volume, mentre l'aggiustamento del potere d'acquisto consente un confronto dal punto di vista del consumatore.



Fonte: OCSE, 2024.

FIGURA 3: Livelli di riferimento dell'evoluzione del PIL per il 2015, in trilioni di EUR



Fonte: AMECO, 2024.

FIGURA 4: Divario del PIL pro capite PIL pro capite, 2023, prezzi costanti della PPA (EUR)

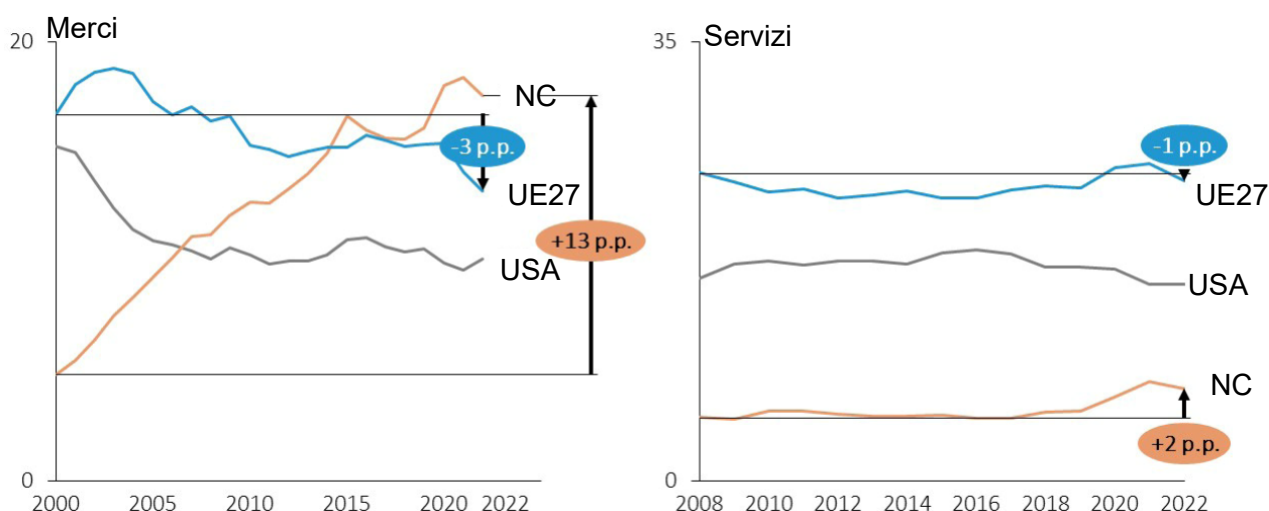
Allo stesso tempo, si sono affievolite tre condizioni esterne (commercio, energia e difesa) che hanno sostenuto la crescita in Europa dopo la fine della guerra fredda. In primo luogo, anche se la crescita interna è rallentata, l'UE ha beneficiato in modo significativo del fiorente commercio mondiale nel quadro delle norme multilaterali. Tra il 2000 e il 2019 il commercio internazionale in percentuale del PIL è salito dal 30 % al 43 % nell'UE, mentre negli Stati Uniti è salito dal 25 % al 26 %. L'apertura commerciale ha fatto sì che l'Europa potesse importare liberamente beni e servizi che le mancavano, dalle materie prime alle tecnologie avanzate, esportando al contempo prodotti manifatturieri in cui si era specializzata, in particolare nei 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: l'FMI prevede una crescita del commercio mondiale del 3,2% nel medio termine, un ritmo ben al di sotto della sua media annua del 4,9% tra il 2000 e il 19.^{iv} In secondo luogo, con

la normalizzazione delle relazioni con la Russia, l'Europa è stata in grado di soddisfare la sua domanda di energia importata acquistando un ampio gasdotto, che rappresentava circa il 45 % delle importazioni di gas naturale dell'UE nel 2021. Ma questa fonte di energia relativamente a buon mercato è ormai scomparsa a un costo enorme per l'Europa. L'UE ha perso più di un anno di crescita del PIL, mentre ha dovuto riorientare ingenti risorse fiscali verso sovvenzioni all'energia e costruire nuove infrastrutture per l'importazione di gas naturale liquefatto. In terzo luogo, l'era della stabilità geopolitica sotto l'egemonia statunitense ha consentito all'UE di separare in larga misura la politica economica da considerazioni di sicurezza, nonché di utilizzare il "dividendo della pace" dalla minore spesa per la difesa per sostenere i suoi obiettivi interni. Il contesto geopolitico è tuttavia attualmente in evoluzione a causa dell'aggressione ingiustificata della Russia nei confronti dell'Ucraina, del deterioramento delle relazioni USA-Cina e della crescente instabilità in Africa, che è una fonte di molte materie prime fondamentali per l'economia mondiale.

Aumentare la competitività dell'UE è necessario per riaccendere la produttività e sostenere la crescita in questo mondo in evoluzione. L'obiettivo principale di un'agenda per la competitività dovrebbe essere quello di aumentare la crescita della produttività, che è il motore più importante della crescita a lungo termine e porta a un aumento del tenore di vita nel tempo. La promozione della competitività non dovrebbe essere vista nel senso stretto di un gioco a somma zero incentrato sulla conquista di quote di mercato globali e sull'aumento delle eccedenze commerciali. Inoltre, non dovrebbe portare a politiche di difesa dei "campioni nazionali" che possano soffocare la concorrenza e l'innovazione o utilizzare la repressione salariale per ridurre i costi relativi. Oggi la competitività riguarda meno il costo relativo del lavoro e più le conoscenze e le competenze incorporate nella forza lavoro. Al di là di questo obiettivo generale, concentrarsi sulla competitività settoriale o industriale può essere particolarmente utile in situazioni in cui le imprese altrimenti produttive sono svantaggiate da condizioni di disparità a livello mondiale, che si tratti di asimmetrie nella regolamentazione o di ingenti sovvenzioni all'estero. In tali scenari, la parità di condizioni può essere necessaria per proseguire la crescita della produttività. Infine, un'agenda moderna per la competitività deve includere 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 gravi shock geopolitici o arresti improvvisi degli scambi possono essere estremamente dirompenti.

Tre trasformazioni future per l'Europa

L'Europa si trova ora di fronte a 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 spremuta da due lati. Da un lato, le imprese dell'UE si trovano ad affrontare una domanda estera più debole, in particolare dalla Cina, e crescenti pressioni concorrenziali da parte delle imprese cinesi. La BCE rileva che la quota di settori in cui la Cina è in diretta concorrenza con gli esportatori dell'area dell'euro³ è ora prossima al 40 per cento, in aumento rispetto al 25 per cento del 2002.⁴ La quota dell'UE nel commercio mondiale è in calo, con un calo notevole dall'inizio della pandemia⁴ [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 imprese tecnologiche al mondo sono europee e la posizione globale dell'UE nel settore tecnologico si sta deteriorando: dal 2013 al 2023, la sua quota dei ricavi tecnologici globali è scesa dal 22 % al 18 %, mentre la quota degli Stati Uniti è passata dal 30 % al 38 %. L'Europa ha urgente bisogno di accelerare il suo tasso di innovazione sia per mantenere la sua leadership manifatturiera che per sviluppare nuove tecnologie rivoluzionarie. Un'innovazione più rapida, a sua volta, contribuirà ad aumentare la crescita della produttività dell'UE, portando a una maggiore crescita dei redditi delle famiglie e a una maggiore domanda interna. L'Europa ha ancora l'opportunità di cambiare rotta. Con il mondo ora sull'orlo di un'altra rivoluzione digitale, innescata dalla diffusione dell'intelligenza artificiale (IA), si è aperta una finestra per l'Europa per rimediare alle sue carenze in termini di innovazione e produttività e per ripristinare il suo potenziale manifatturiero.



Nota: I dati si riferiscono agli scambi di beni (lhs) e agli scambi di servizi (rhs), esclusi gli scambi intra-UE. Il totale globale è al netto degli scambi intra-UE.

Fonte: Commissione europea (JRC). Basato sull'OMC.

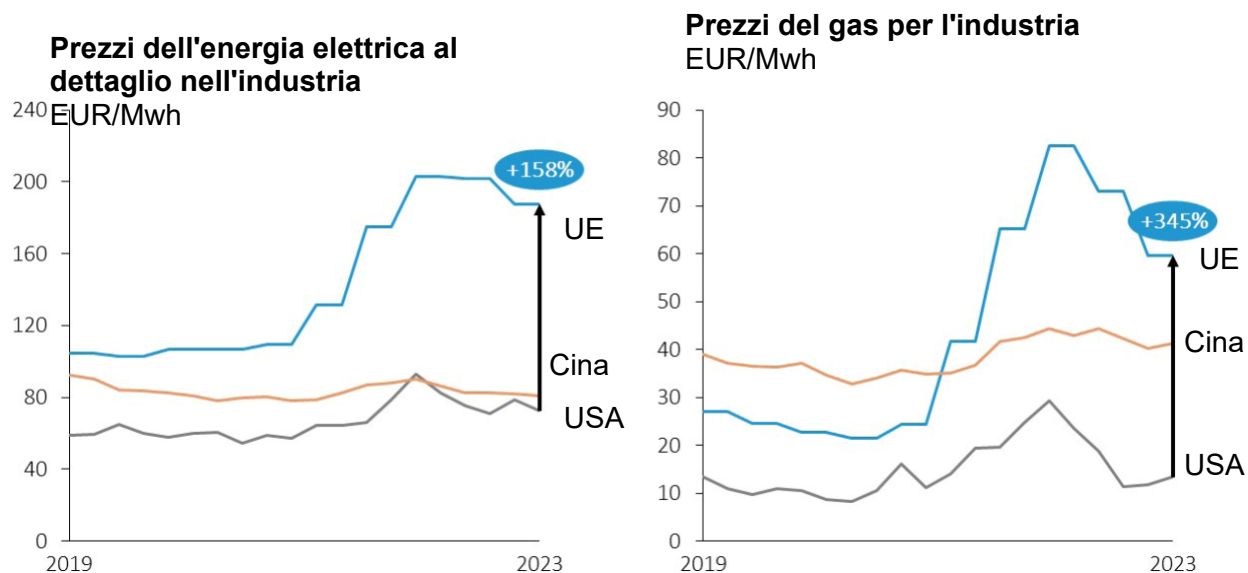
Figura 5: Quota del commercio mondiale di beni e servizi % del commercio mondiale, esclusi gli scambi intra-UE

In secondo luogo, l'Europa deve ridurre i prezzi elevati dell'energia, continuando nel contempo a decarbonizzare e a passare a un'economia circolare. Il panorama energetico è cambiato in modo irreversibile con l'invasione russa dell'Ucraina e la conseguente perdita di gas naturale da gasdotto. Mentre i prezzi dell'energia sono notevolmente diminuiti rispetto ai loro picchi, le imprese dell'UE devono ancora far fronte a prezzi dell'energia elettrica 2-3 volte superiori a quelli degli Stati Uniti e i prezzi del gas naturale pagati sono 4-5 volte superiori [cfr. figura 6]. La decarbonizzazione potrebbe essere un'opportunità per l'Europa, sia per assumere un ruolo 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 in cui l'UE dispone di generose dotazioni naturali. Tuttavia, se l'Europa potrà cogliere questa opportunità dipenderà dalla sincronia di tutte le politiche 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

³ Sulla base dell'analisi del vantaggio comparativo rivelato.

⁴ Anche le imprese dell'UE hanno subito perdite di competitività a causa dell'aumento dei costi dei fattori di produzione, aggravato dagli elevati prezzi dell'energia in Europa rispetto ad altre regioni.

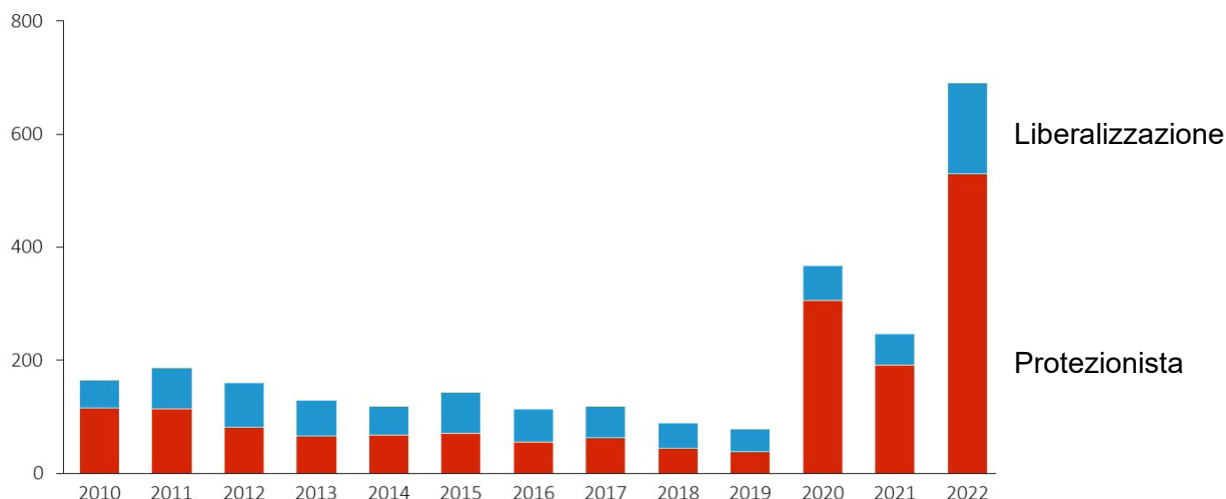
questo decennio, minacciando la continua volatilità dei prezzi per gli utenti finali. Le industrie dell'UE che fanno un uso intensivo dell'energia devono far fronte a costi di investimento più elevati rispetto ai loro concorrenti per conseguire gli obiettivi di decarbonizzazione. Allo stesso tempo, la concorrenza cinese sta diventando particolarmente acuta nei settori chiave che guideranno la decarbonizzazione, come le tecnologie pulite e i veicoli elettrici, guidati da una potente combinazione di massiccia politica industriale, rapida innovazione, controllo delle materie prime e capacità di produrre su scala continentale. Per avere successo, l'UE dovrà pertanto elaborare una strategia coerente per tutti gli aspetti della decarbonizzazione, dall'energia all'industria.



Fonte: Commissione europea, 2024. Sulla base di Eurostat (UE), VIA (USA) e CEIC (Cina), 2024.

FIGURA 6: Gap dei prezzi del gas e del commercio al dettaglio per l'industria

In terzo luogo, l'Europa deve reagire a un mondo di geopolitica meno stabile, in cui le dipendenze stanno diventando vulnerabilità e non può più fare affidamento sugli altri per la sua sicurezza. Decenni di globalizzazione hanno prodotto un elevato livello di "interdipendenza strategica" tra le principali economie, aumentando i costi di qualsiasi rapido disimpegno.^{vi} Ad esempio, mentre l'UE dipende in gran parte dalla Cina per i minerali critici, la Cina dipende dall'UE per assorbire la sua sovraccapacità industriale. Ma questo equilibrio globale sta cambiando: tutte le principali economie stanno attivamente cercando di ridurre la loro dipendenza e di ampliare le loro possibilità di azione indipendente. Gli Stati Uniti stanno investendo nella capacità interna per la produzione di semiconduttori e tecnologie pulite, mirando nel contempo a reindirizzare le catene di approvvigionamento critiche attraverso i loro alleati. La Cina si sta impegnando per l'autarchia tecnologica e l'integrazione verticale della catena di approvvigionamento, dall'estrazione delle materie prime alla lavorazione e dalla produzione alla spedizione. Sebbene vi siano ancora poche prove del fatto che queste misure stiano portando alla deglobalizzazione,^{vii} gli interventi di politica commerciale sono in aumento [cfr. figura 7]. Data la sua elevata apertura commerciale, l'Europa è particolarmente esposta se queste tendenze dovessero accelerare. L'UE deve inoltre rispondere a un contesto di sicurezza radicalmente mutato alle sue frontiere. La spesa aggregata dell'UE per la difesa è attualmente pari a un terzo dei livelli degli Stati Uniti e l'industria europea della difesa soffre di decenni di investimenti insufficienti e stock esauriti. Per conseguire un'autentica indipendenza strategica e aumentare la sua influenza geopolitica globale, l'Europa ha bisogno di un piano per gestire queste dipendenze e rafforzare gli investimenti nel settore della difesa.

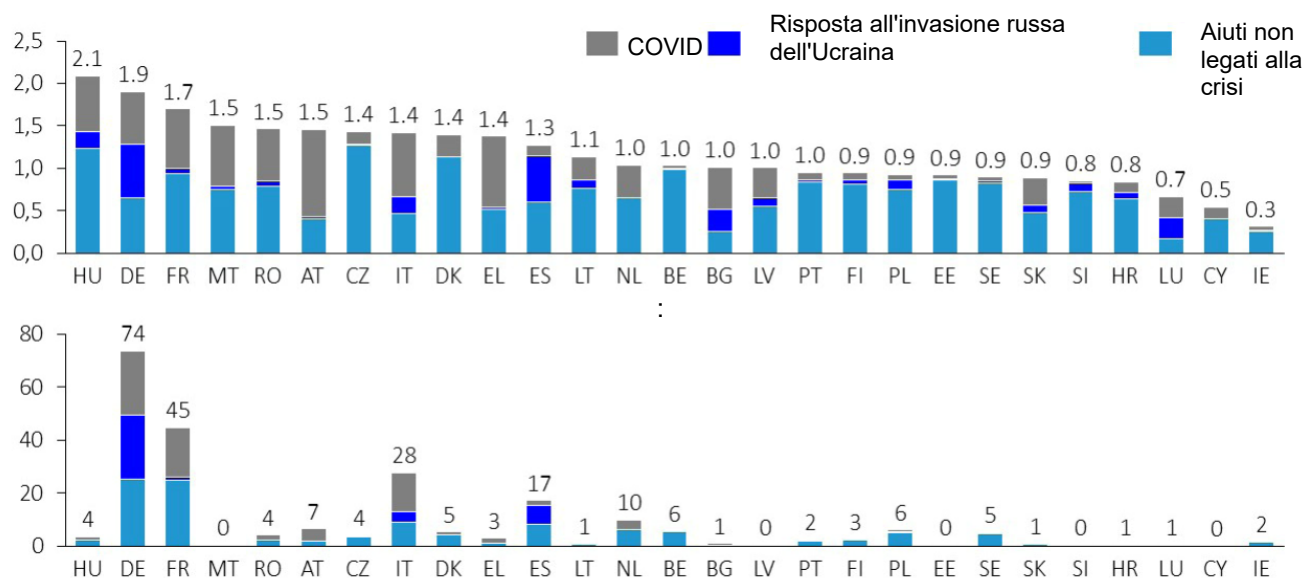


Nota: Le misure comprendono dazi, misure connesse alle esportazioni, sovvenzioni, misure contingenti di protezione degli scambi e misure di investimento connesse agli scambi.

Fonte: Global Trade Alert, 2024.

FIGURA 7: Interventi di politica commerciale

I paesi dell'UE stanno già rispondendo a questo nuovo contesto con politiche più assertive, ma lo stanno facendo in modo frammentario che mina l'efficacia collettiva. Il ricorso agli interventi di politica industriale è in aumento nelle economie avanzate.^{viii} Ma l'efficacia di queste politiche in Europa è ostacolata da tre problemi principali di coordinamento. In primo luogo, vi è una mancanza di coordinamento tra gli Stati membri. Le politiche nazionali non coordinate spesso portano a notevoli duplicazioni, a norme incompatibili e alla mancata considerazione delle esternalità. Un'esternalità particolarmente dannosa nel contesto dell'UE è il suo impatto negativo sul mercato unico, quando i paesi più grandi con il margine di bilancio più ampio possono fornire un sostegno molto più generoso di altri [cfr. figura 8]. In secondo luogo, vi è una mancanza di coordinamento tra gli strumenti di finanziamento. Mentre l'UE spende collettivamente una grande quantità per i suoi obiettivi industriali, gli strumenti di finanziamento sono divisi lungo linee nazionali e tra gli Stati membri e l'UE. Questa frammentazione ostacola la scala, impedendo la creazione di grandi pool di capitali, in particolare per gli investimenti in innovazioni pionieristiche. Ostacola inoltre l'innovazione creando inutili complessità e burocrazia per il settore privato. In terzo luogo, vi è una mancanza di coordinamento tra le politiche. Le attuali politiche industriali, come quelle degli Stati Uniti e della Cina, comprendono strategie multipolitiche, 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 è meno in grado di produrre tale risposta.



Fonte: Commissione europea, 2024

FIGURA 8: Spesa totale per aiuti di Stato per Stato membro 2022, in % del PIL (in alto) e miliardi di EUR (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. I tre principali settori di intervento delineati nella relazione corrispondono alle tre principali trasformazioni con cui l'Europa deve fare i conti. In primo luogo, l'Europa deve rimediare al rallentamento della crescita della produttività colmando il divario in materia di innovazione. Questo obiettivo comporterà un'accelerazione significativa dell'innovazione tecnologica e scientifica, il miglioramento della pipeline dall'innovazione alla commercializzazione, l'eliminazione degli ostacoli che impediscono alle imprese innovative di crescere e di attrarre finanziamenti e l'attuazione di sforzi concertati per colmare le carenze 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 congiunto per la decarbonizzazione e la competitività. Tale piano dovrà garantire che l'ambiziosa domanda di decarbonizzazione dell'Europa possa essere accompagnata dalla leadership nelle tecnologie che la forniranno. Dovrà estendersi alle industrie che producono energia, a quelle che consentono la decarbonizzazione, come le tecnologie pulite e l'industria automobilistica, e alle industrie che utilizzano intensamente l'energia e sono "difficili da abbattere". In terzo luogo, l'Europa deve aumentare la sicurezza e ridurre le dipendenze. Data la sua elevata apertura commerciale e la sua dipendenza dalle importazioni che vanno 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 determinati settori critici e la creazione di partenariati industriali per garantire la catena di approvvigionamento delle tecnologie chiave. L'Europa dovrà inoltre sviluppare una capacità industriale di difesa forte e indipendente che le consenta di soddisfare la crescente domanda di mezzi e attrezzature militari e di rimanere all'avanguardia nella tecnologia della difesa.

BLOCCHI DA COSTRUZIONE

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 consentire la scalabilità delle imprese giovani e innovative e dei grandi industriali che competono sui mercati globali; per la creazione di un mercato comune dell'energia profondo e diversificato, di un mercato integrato del trasporto multimodale e di una forte domanda di soluzioni di decarbonizzazione; negoziare accordi commerciali preferenziali e costruire catene di approvvigionamento più resilienti; mobilitare maggiori volumi di finanziamenti privati; e, di conseguenza, per sbloccare un aumento della domanda interna e degli investimenti. Secondo una stima, il persistere di attriti commerciali nell'UE fa sì che l'Europa lasci sul tavolo circa il 10 % del PIL potenziale.^{ix} Le proposte per completare il mercato unico per diversi settori figurano in molti capitoli della presente relazione. Tuttavia, poiché la relazione Letta ha analizzato sistematicamente le principali sfide cui deve far fronte il mercato unico e ha formulato raccomandazioni, la presente relazione non contiene alcun capitolo dedicato esclusivamente al mercato unico.^x

I prossimi elementi costitutivi sono le politiche industriali, commerciali e di concorrenza, che interagiscono strettamente e devono essere allineate nell'ambito di una strategia globale. Cresce la prova che le politiche industriali possono essere efficaci in determinate circostanze.^{xi} Ma per evitare le insidie del passato, come la difesa delle imprese storiche o la scelta dei vincitori, queste politiche devono essere organizzate secondo una serie di principi chiave che incorporino le migliori pratiche. Tra l'altro, tali politiche dovrebbero concentrarsi sui settori piuttosto che sulle imprese; il sostegno pubblico dovrebbe essere costantemente valutato, sulla base di un rigoroso esercizio di monitoraggio; e i fallimenti del mercato dovrebbero essere chiaramente specificati e le autorità pubbliche dovrebbero evitare di duplicare ciò che il settore privato farebbe già.^{xii} Anche l'interazione con le autorità garanti della concorrenza è fondamentale per il successo.^{xiii} Per i settori prioritari, l'UE dovrebbe mirare, per quanto possibile, a essere neutrale sotto il profilo della concorrenza e la regolamentazione dovrebbe essere concepita in modo da facilitare l'ingresso sul mercato. Vi sono prove schiaccianti del fatto 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 [cfr. il capitolo sulla politica di concorrenza]. Ad esempio, poiché l'innovazione nel settore tecnologico è rapida e richiede ampi bilanci, le valutazioni delle concentrazioni dovrebbero valutare in che modo la concentrazione proposta inciderà sul futuro potenziale di innovazione nei settori critici dell'innovazione. Importanti progetti di interesse comune (IPCEI) dovrebbero essere estesi a tutte le forme di innovazione che potrebbero effettivamente spingere l'Europa alla frontiera in settori strategicamente importanti e beneficiare dei finanziamenti dell'UE. Vi sono anche settori, come la difesa, in cui i criteri di

sicurezza e resilienza dovrebbero ricevere un peso crescente alla luce dei cambiamenti geopolitici per la politica commerciale. Un approccio pragmatico, prudente e coerente dovrebbe essere applicato in funzione delle esigenze dei diversi settori [cfr. riquadro 1].

Il terzo blocco sta finanziando i principali settori d'intervento, che comportano massicce esigenze di investimento invisibili da mezzo secolo in Europa. Per digitalizzare e decarbonizzare l'economia e aumentare la capacità di difesa dell'UE, il tasso totale di investimenti in rapporto al PIL dovrà aumentare di circa 5 punti percentuali del PIL dell'UE all'anno, raggiungendo i livelli osservati l'ultima volta negli anni '60 e '70. Per fare un confronto, gli investimenti aggiuntivi forniti dal Piano Marshall nel 1948-51 ammontavano annualmente a circa l'1-2% del PIL nei paesi riceventi. La relazione contiene simulazioni della Commissione europea e dell'FMI che valutano se un aumento così massiccio degli investimenti sia sostenibile dal punto di vista macroeconomico e, in caso affermativo, in che modo l'Europa possa sbloccare investimenti di queste dimensioni. I risultati suggeriscono che la spinta agli investimenti può essere effettuata senza che l'economia incorra in vincoli di offerta e che la mobilitazione di finanziamenti privati sarà fondamentale a tale riguardo. Tuttavia, è improbabile che il settore privato sia in grado di finanziare la maggior parte di questi investimenti⁵ senza il sostegno del settore pubblico. L'aumento della produttività sarà fondamentale per allentare i vincoli sul margine di bilancio 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. Vi sono due implicazioni fondamentali per l'UE. In primo luogo, sarà essenziale integrare i mercati dei capitali europei per convogliare 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. Questa connessione sottolinea perché aumentare la produttività è fondamentale. Ha anche implicazioni per l'emissione di attività sicure comuni. Per massimizzare la produttività, saranno necessari alcuni finanziamenti congiunti per gli investimenti in beni pubblici europei fondamentali, come le innovazioni pionieristiche. Allo stesso tempo, vi sono altri beni pubblici individuati nella presente relazione, come la spesa per la difesa o le reti transfrontaliere, che saranno sottoalimentati senza un'azione comune. Se le condizioni politiche e istituzionali sono soddisfatte, questi progetti richiederebbero anche finanziamenti comuni.

L'ultimo elemento costitutivo è la volontà di riformare la governance dell'UE, aumentando la profondità del coordinamento e riducendo l'onere normativo. Il "metodo comunitario" è stato una fonte del successo dell'UE, ma è stato istituito in un'epoca diversa, quando l'Unione era più piccola e affrontava una serie diversa di sfide. Per gran parte della storia dell'UE, l'obiettivo più importante è stato quello di generare integrazione e coesione interne, che gli Stati membri potevano permettersi di affrontare al proprio ritmo. Tuttavia, l'UE è ora molto più grande, creando più soggetti di veto, e le sfide che deve affrontare sono spesso imposte dall'esterno. Per andare avanti, l'Europa deve agire come un'Unione in un modo che non ha mai fatto prima, sulla base di un partenariato europeo rinnovato tra gli Stati membri. Sarà necessario riorientare il lavoro dell'UE sulle questioni più urgenti, garantire un coordinamento efficace delle politiche alla base di obiettivi comuni e utilizzare le procedure di governance esistenti in un modo nuovo che consenta agli Stati membri che desiderano muoversi più rapidamente di farlo. In molti settori, l'UE può ottenere molto compiendo un gran numero di piccoli passi, ma in modo coerente, allineando tutte le politiche all'obiettivo comune. Vi sono tuttavia altri settori in cui è necessario un numero limitato di misure più ampie, delegando a livello dell'UE compiti che possono essere svolti solo in tale ambito. Il caso della delega si applica soprattutto al tipo di beni pubblici europei sopra descritto. Tali beni possono non avere ricadute dirette su tutti i paesi chiamati a contribuire, ma hanno grandi ricadute indirette per l'intera UE. Vi sono ancora altri settori in cui l'UE dovrebbe fare meno, applicando il principio di sussidiarietà in modo più rigoroso e mostrando maggiore "autolimitazione". Sarà inoltre fondamentale ridurre l'onere normativo che grava sulle imprese. La regolamentazione è considerata da oltre il 60 % delle imprese dell'UE un ostacolo agli investimenti, con il 55 % delle PMI che segnala gli ostacoli normativi e gli oneri amministrativi come la sfida più grande.^{xv} L'avvio di questo partenariato non significa necessariamente concentrare tutte le menti e le energie sul lungo e oneroso processo di modifica del trattato fin dal primo giorno. Per cominciare, è opportuno apportare un numero limitato di modifiche istituzionali globali e mirate, senza la necessità di modificare il trattato.

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

Preservare l'inclusione sociale

Mentre l'UE dovrebbe mirare ad avvicinarsi all'esempio degli Stati Uniti in termini di crescita della produttività e innovazione, dovrebbe farlo senza gli inconvenienti del modello sociale statunitense.

Come indicato in precedenza, gli Stati Uniti hanno superato l'UE grazie alla loro posizione più forte nelle tecnologie innovative, ma mostrano 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 senza precedenti della sua storia, in cui i rapidi cambiamenti tecnologici e le transizioni settoriali si uniscono a una riduzione della popolazione in età lavorativa. In questo contesto, l'Europa dovrà garantire il miglior uso delle sue competenze disponibili mantenendo intatto il tessuto sociale. I cambiamenti tecnologici possono comportare perturbazioni significative per i lavoratori delle industrie precedentemente dominanti che non lo sono più, nonché una crescente disuguaglianza: dal 1980 al 2016, l'automazione ha rappresentato il 50-70% dell'aumento della disuguaglianza salariale negli Stati Uniti tra i lavoratori più e meno istruiti.^{xvi} Lo stato sociale europeo sarà quindi fondamentale per fornire servizi pubblici forti, protezione sociale, alloggi, trasporti e assistenza all'infanzia durante questa transizione. Allo stesso tempo, l'Europa avrà bisogno di un approccio radicalmente nuovo alle competenze. L'UE deve garantire che tutti i lavoratori abbiano diritto all'istruzione e alla riqualificazione, consentendo loro di accedere a nuovi ruoli man mano che le loro imprese adottano la tecnologia o a buoni posti di lavoro in nuovi settori.

L'UE dovrà inoltre garantire che la sua politica di coesione rimanga coerente con una spinta verso l'aumento dell'innovazione e il completamento del mercato unico.

Accelerare l'innovazione e integrare il mercato unico possono avere effetti diversi sulla convergenza all'interno dell'UE rispetto al passato. Tradizionalmente, l'aumento degli scambi di merci all'interno dell'UE ha agito da "motore di convergenza", diffondendo prosperità nelle regioni più povere man mano che le catene di approvvigionamento si trasferiscono dove i fattori di produzione sono più economici.^{xvii} Tuttavia, gran parte della crescita futura degli scambi all'interno dell'UE riguarderà i servizi, che tendono a raggrupparsi in città grandi e ricche. L'innovazione e i suoi benefici tendono anche ad agglomerarsi in alcune aree metropolitane. Negli Stati Uniti, ad esempio, un piccolo gruppo di città superstar ha prosperato negli ultimi anni e si è allontanato dal resto del paese. Nel 1980, i guadagni medi nelle prime tre città degli Stati Uniti erano superiori dell'8% rispetto ai guadagni medi nel resto delle prime 10 città. Entro il 2016, i guadagni medi nelle stesse tre città principali erano superiori del 25%.^{xviii} Sebbene l'UE abbia una lunga tradizione di programmi che promuovono la convergenza tra le regioni, tali programmi dovrebbero essere aggiornati per riflettere le mutevoli dinamiche del commercio e dell'innovazione. L'UE deve garantire che più città e regioni possano 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 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 centinaia di milioni di persone dalla povertà in tutto il mondo. Ma i responsabili politici erano probabilmente troppo insensibili alle sue conseguenze sociali percepite, in particolare al suo apparente effetto sul reddito da lavoro. Nelle economie del G7 le esportazioni totali e le importazioni di beni in percentuale del PIL sono aumentate di circa 9 punti percentuali dall'inizio degli anni ottanta alla grande crisi finanziaria, mentre la quota del reddito rappresentata dal lavoro è scesa di circa 6 punti percentuali in quel periodo, il calo più marcato da quando i dati relativi a tali economie sono stati resi disponibili nel 1950. Sebbene questa relazione possa essere dovuta più all'automazione che all'apertura del commercio,^{xix} l'idea che la globalizzazione avesse esacerbato la disuguaglianza si è infiltrata nelle percezioni pubbliche, 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 possono garantire che lo Stato sia visto dalla parte dei cittadini e attento alle loro preoccupazioni. Una parte fondamentale di questo processo sarà la responsabilizzazione delle persone. I leader e i responsabili politici dovrebbero dialogare con tutti gli attori all'interno delle rispettive società per definire obiettivi e azioni per la trasformazione dell'economia europea. Un coinvolgimento dei cittadini e un dialogo sociale più efficaci e proattivi, che riuniscano sindacati, datori di lavoro e attori della società civile, saranno fondamentali per costruire il consenso necessario a guidare i cambiamenti. La trasformazione può portare al meglio alla prosperità per tutti se accompagnata da un forte contratto sociale.

CASELLA 1

Principi fondamentali della politica commerciale in una strategia industriale europea

L'era del commercio globale aperto governato da istituzioni multilaterali sembra essere passata 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 resta incerto se possa essere riportato in carreggiata. Mentre l'UE dovrebbe proseguire gli sforzi per riformare l'OMC, e in particolare per sbloccare il meccanismo di risoluzione delle controversie, l'UE deve adattare la sua 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 che si dota di una serie di strumenti per affrontare il dumping, rispondere alla coercizione e affrontare le distorsioni causate dalle sovvenzioni estere all'interno dell'UE, nonché adottare strumenti per affrontare la fuga di tecnologia e applicare 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 generiche nei confronti del commercio. In alcuni casi l'UE dovrebbe utilizzare il suo arsenale di politica commerciale per mantenere bassi gli ostacoli, in altri per garantire condizioni di parità e in altri ancora per garantire catene di approvvigionamento critiche. Accelerare l'innovazione e il progresso tecnologico in Europa richiederà un elevato grado di apertura commerciale nei confronti dei paesi che forniscono tecnologie chiave in cui l'UE è attualmente carente. Ad esempio, mantenere basse le barriere commerciali nei beni, servizi e infrastrutture digitali con gli Stati Uniti sarà fondamentale per garantire l'accesso agli ultimi modelli e processori di IA. Per contro, un piano comune per la decarbonizzazione e la competitività potrebbe comportare, in circostanze specifiche, misure commerciali difensive per creare condizioni di parità a livello mondiale e compensare la concorrenza sponsorizzata dallo Stato all'estero, in linea con la nuova strategia di sicurezza economica dell'UE. Per aumentare la sicurezza e ridurre le dipendenze, l'UE deve garantire l'accesso alle risorse critiche e proteggere le principali catene del valore. Ciò può richiedere la conclusione di accordi commerciali preferenziali con partner chiave e la garanzia di forniture essenziali, anche attraverso accordi di prelievo e investimenti diretti in impianti di produzione all'estero.

Per evitare le insidie del protezionismo, la politica commerciale dovrebbe essere disciplinata da una serie chiara di principi. In primo luogo, il ricorso a misure commerciali dovrebbe essere pragmatico e allineato all'obiettivo generale di aumentare la crescita della produttività dell'UE. A meno che non vi sia un imperativo geopolitico prevalente, le misure difensive non dovrebbero pertanto essere applicate sistematicamente. Le misure dovrebbero mirare a distinguere i veri miglioramenti dell'innovazione e della produttività all'estero, che sono vantaggiosi per l'Europa, dalla concorrenza sponsorizzata 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 dovrebbero evitare di creare incentivi perversi che minano l'industria europea e devono pertanto 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 tali materiali in modo intensivo, potrebbe portare alla delocalizzazione. Infine, le misure commerciali devono essere bilanciate con gli interessi dei consumatori. Anche nei casi in cui l'UE è vittima di sovvenzioni estere, ci possono essere alcune industrie in cui i produttori nazionali sono rimasti così indietro, che rendere le importazioni più costose imporrebbe solo costi eccessivi per l'economia. In tali circostanze, sarebbe preferibile che l'UE finanziasse maggiori investimenti in tecnologie più avanzate, consentendo nel contempo ai contribuenti stranieri di contribuire a un maggiore consumo da parte dei consumatori europei.

Occorre rafforzare il coordinamento delle decisioni dell'UE in materia di investimenti esteri diretti (IDE).

L'amministrazione statunitense ha recentemente imposto tariffe ad ampio raggio sulle importazioni cinesi, insieme a misure progressive che inaspriscono le norme sugli IDE in entrata, per proteggere i settori strategici. Di conseguenza, le economie degli Stati Uniti e della Cina hanno iniziato a disaccoppiarsi.⁶ Finora l'UE ha perseguito una strategia diversa, con gli Stati membri che hanno incoraggiato gli IDE in entrata delle imprese cinesi. Gli investimenti cinesi greenfield nell'UE sono aumentati notevolmente negli ultimi anni, in particolare nell'Europa centrale e orientale. Questa strategia può sfruttare il progresso tecnologico all'estero e promuovere lo sviluppo tecnologico in Europa, nonché la creazione di posti di lavoro di alta qualità, ma solo se attuata in modo coordinato. Le asimmetrie derivanti dai piccoli Stati membri che negoziano con grandi investitori stranieri potrebbero portare a concessioni sgradite da parte di paesi stranieri, il che è particolarmente preoccupante

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

quando sono coinvolte una potenziale minaccia alla sicurezza e un rivale geopolitico dell'UE. Per contrastare questi rischi, l'UE dovrebbe rafforzare il suo meccanismo di controllo degli investimenti. Attualmente il controllo degli IED è di competenza nazionale e gli Stati membri sono tenuti solo a scambiarsi notifiche e informazioni. Questa frammentazione impedisce all'UE di sfruttare il suo potere collettivo nei negoziati sugli IED e complica la formulazione di una politica comune in materia di IED. Come indicato 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 pertinente e possano guidare la prossima ondata di innovazione.

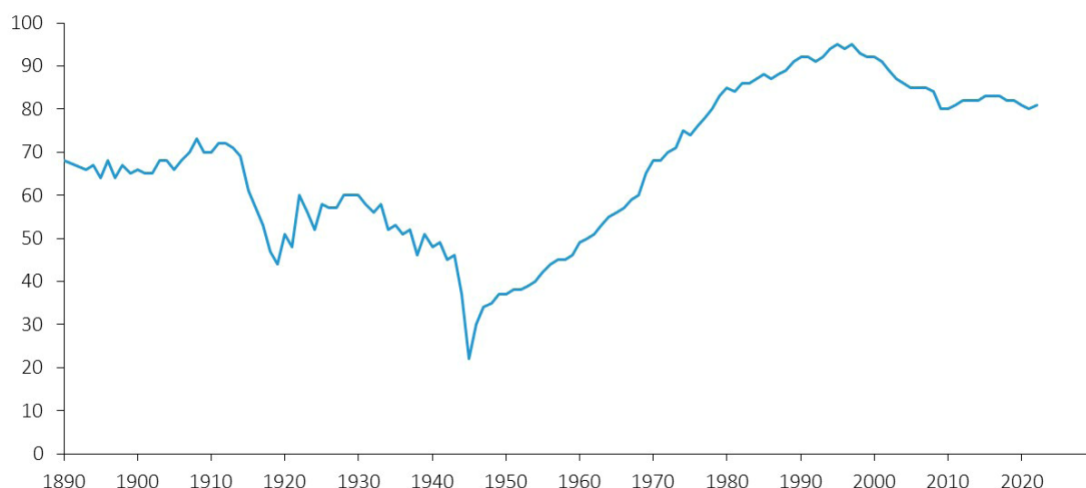
ENDNOTES

-
- i World Justice Project, [indice sullo Stato di diritto 2023](#), 2023.
 - ii Banca mondiale, [World Development Indicators 2023 \(Indicatori dello sviluppo mondiale 2023\)](#), 2024.
 - iii Eurostat, [statistiche sui risultati scolastici 2023](#), 2024.
 - iv FMI, World Economic Outlook, aprile 2024.
 - v BCE, [Why competition with China is getting harder than ever \(Perché la concorrenza con la Cina sta diventando più dura che mai\)](#), The ECB Blog, 3 settembre 2024.
 - vi McCaffrey, C., & Poitiers, N., Instruments of economic security, documento di lavoro 12/2024, Bruegel, 2024, https://www.bruegel.org/system/files/2024-05/WP%2012%202024_0.pdf.
 - vii BCE, «[Deglobalisation: risk or reality?](#)», The ECB Blog, 12 luglio 2023.
 - viii Juhász, r., Lane N. e Rodrik, D., [The new economics of industrial policy \(La nuova economia della politica industriale\)](#), 2023.
 - ix in "t Veld, J., Quantifying [the Economic Effects of the Single Market in a Structural Macromodel](#)", Discussion Paper Series, n. 94, Commissione europea, febbraio 2019.
 - x Letta, E., "Molto più di un mercato: velocità, sicurezza, solidarietà. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens" (Potenziare il mercato unico per garantire un futuro sostenibile e prosperità a tutti i cittadini dell'UE), relazione al Consiglio europeo, 2024.
 - xi Per una rassegna Rodrik, D., [The new economics of industrial policy \(La nuova economia della politica industriale\)](#), 2023.
 - xii Tirole, J., "Economics for the Common Good" (Economia per il bene comune), Princeton University Press, 2017.
 - xiii OCSE, "Pro-competitive [industrial policy](#)", OECD Roundtables on Competition Policy Papers (Tavole rotonde dell'OCSE sui documenti relativi alla politica di concorrenza), n. 309, OECD Publishing, 2024.
 - xiv Commissione europea, "Proteggere [la concorrenza in un mondo che cambia: Evidence on the evolution of competition in the EU during the last 25 years](#)" (Evidenze sull'evoluzione della concorrenza nell'UE negli ultimi 25 anni), 2024.
 - xv Banca europea per gli investimenti (BEI), relazione della BEI alla Commissione europea sugli ostacoli agli investimenti 2023, 2023, https://www.eib.org/attachments/lucalli/20230330_investment_barriers_in_the_eu_2023_it.pdf.
 - xvi Acemoglu, D. e Restrepo, P., "Tasks, automation and the rise in US wage inequality" ([Compiti, automazione e aumento della disuguaglianza salariale negli Stati Uniti](#)), Econometrica, vol. 90, n. 5, settembre 2022.
 - xvii Springford, J., Tordoir, S. e Resende Carvalho, L., "Why [cities must drive growth in the EU's Single Market](#)" ([Perché le città devono guidare la crescita nel mercato unico dell'UE](#)), Centre for European Reform, Policy Brief, giugno 2024.
 - xviii Gruber, J., e Johnson, S., Jump-starting America: How Breakthrough Science Can Revive Economic Growth and the American Dream (Come la scienza innovativa può far rivivere la crescita economica e il sogno americano), 2019.
 - xix Autor, D., e Salomons, A., «[Is Automation Labor-Displacing? Productivity Growth, Employment, and the Labor Share](#)», National Bureau of Economic Research Working Paper n. 24871, 2018.

2. Colmare il divario in materia 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 demografica negativa. Dopo la seconda guerra mondiale, l'UE ha registrato una forte crescita del recupero trainata sia dall'aumento della produttività che dall'aumento della popolazione. Tuttavia, entrambi i motori della crescita stanno rallentando. La produttività del lavoro nell'UE è⁷ confluita dal 22 % del livello statunitense nel 1945 al 95 % nel 1995, ma la crescita della produttività del lavoro è successivamente rallentata più che negli Stati Uniti ed è scesa al di sotto dell'80 % del livello statunitense [cfr. figura 1].ⁱ 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 sostenuta della forza lavoro [cfr. riquadro 1]. Si prevede che entro il 2040 la forza lavoro dell'UE diminuirà di quasi 2 milioni di lavoratori ogni anno, mentre il rapporto tra lavoratori e pensionati dovrebbe scendere da circa 3:1 a 2:1. Su questa traiettoria, la crescita in Europa si fermerà. Se l'UE mantenesse il suo tasso medio di crescita della produttività del lavoro dal 2015 dello 0,7%, basterebbe solo mantenere costante il PIL fino al 2050. In un contesto caratterizzato da rapporti debito pubblico/PIL storicamente elevati, tassi di interesse reali potenzialmente più elevati di quelli osservati nell'ultimo decennio e crescenti esigenze di spesa per la decarbonizzazione, la digitalizzazione e la difesa, una crescita stagnante del PIL potrebbe portare a livelli di debito pubblico insostenibili e costringere l'Europa a rinunciare a uno o più di questi obiettivi.



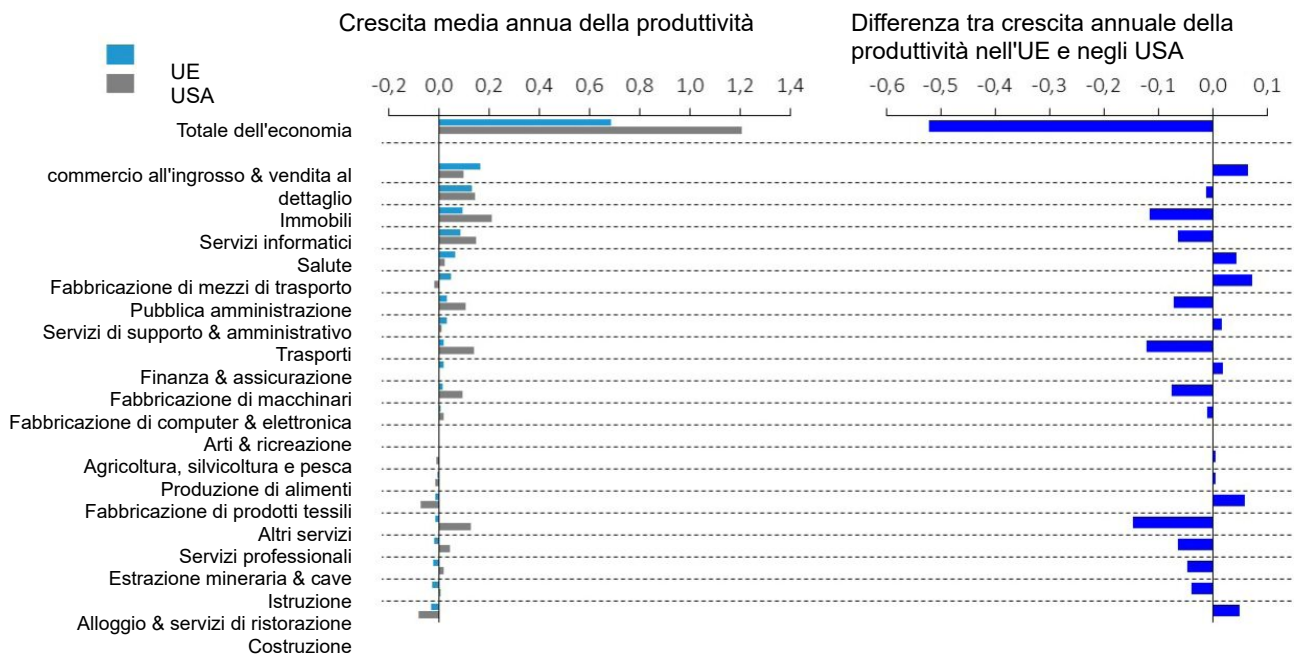
Nota: L'UE è approssimata retrodatando i dati contabili nazionali di Germania, Francia, Italia, Spagna, Paesi Bassi, Belgio, Irlanda, Austria, Portogallo, Finlandia e Grecia. Per costruire i dati sulla produttività del lavoro sono state utilizzate cinque diverse serie: PIL, stock di capitale, occupazione, ore medie lavorate e popolazione. Lo stock di capitale è costituito da due serie di investimenti: costruzione e attrezzature. Gli investimenti e il PIL sono presi in volume e in valuta nazionale del 2010, vengono poi trasformati in \$ 2010 utilizzando un tasso di conversione ppp.

Fonte: Bergeaud, A., Cetto, G., & Lecat, R., Tendenze della produttività nei paesi avanzati tra il 1890 e il 2012, Review of Income and Wealth, vol. 62, n. 3, 2016, pagg. 420-444

FIGURA 1 : produttività del lavoro dell'UE rispetto agli Stati Uniti 1890-2022; Indice (US=100)

⁷ Misurato nel 2010 a prezzi PPA costanti.

Il fattore chiave del crescente divario di produttività tra l'UE e gli Stati Uniti è stato la tecnologia digitale ("tecnologia") e l'Europa sembra attualmente destinata a rimanere ulteriormente indietro. La principale ragione per cui la produttività dell'UE si è discostata dagli 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 generazione 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 alla pari con quella degli Stati Uniti [cfr. figura 2 e riquadro 2]. L'Europa è in ritardo rispetto alle tecnologie digitali rivoluzionarie che guideranno la crescita in futuro. Circa il 70 % dei modelli fondamentali di IA è stato sviluppato negli Stati Uniti dal 2017 e solo tre "iperscalatori" statunitensi rappresentano oltre il 65 % del mercato globale e del cloud europeo. Il più grande operatore cloud europeo rappresenta solo il 2% del mercato dell'UE. L'informatica quantistica è pronta per essere la prossima grande innovazione, ma cinque delle prime dieci aziende tecnologiche a livello globale in termini di investimenti quantistici hanno sede negli Stati Uniti e quattro in Cina. Nessuno ha sede nell'UE.



Nota: UE è la media ponderata per il 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.

Fonte: Nikolov, P., Simons, W., Turrini, A. Voigt, P., di prossima pubblicazione.

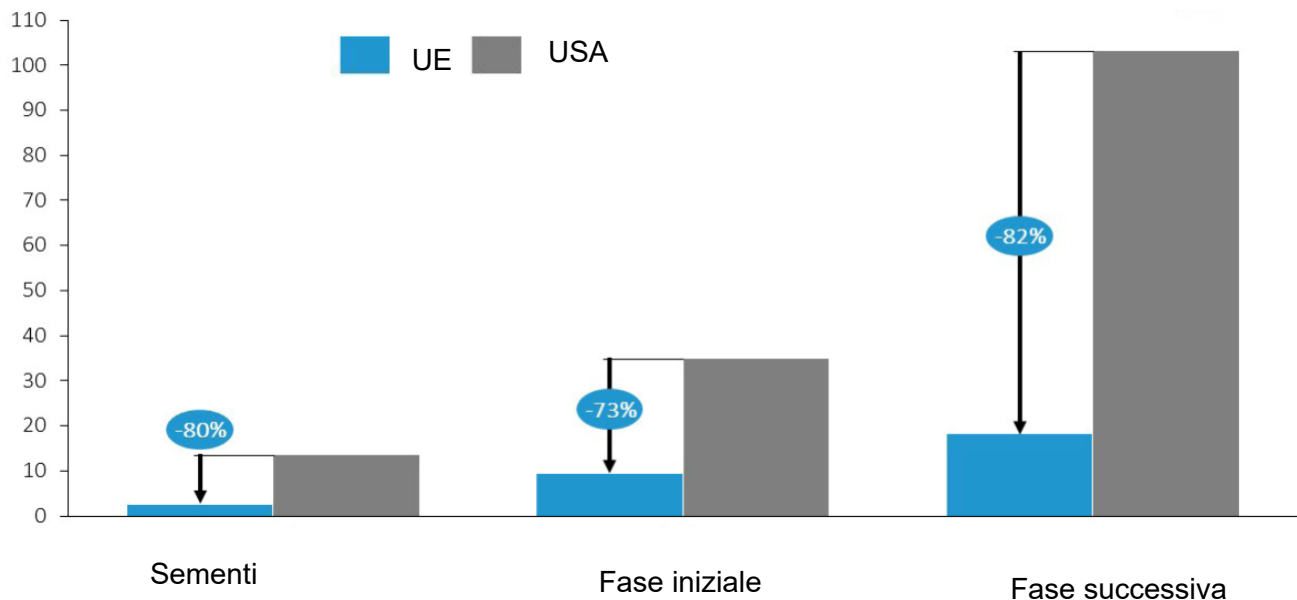
FIGURA 2: Scomposizione della crescita media annua della produttività del lavoro Settori selezionati, Stati Uniti e UE (pag., 2000-2019)

Sebbene alcuni settori digitali siano probabilmente già "persi", l'Europa ha ancora l'opportunità di trarre vantaggio dalle future ondate di innovazione digitale. Lo svantaggio competitivo dell'UE si amplierà probabilmente nel cloud computing, in quanto il mercato è caratterizzato da continui massicci investimenti, economie di scala e molteplici servizi offerti da un unico fornitore. Tuttavia, vi sono molteplici ragioni per cui l'Europa non dovrebbe rinunciare a sviluppare il proprio settore tecnologico nazionale. In primo luogo, è importante che le imprese dell'UE mantengano un punto d'appoggio in settori in cui è richiesta la sovranità tecnologica, come la sicurezza e la crittografia (soluzioni di "cloud sovrano"). In secondo luogo, un settore tecnologico debole ostacolerà le prestazioni in materia di innovazione in un'ampia gamma di settori adiacenti, quali il settore farmaceutico, l'energia, i materiali e la difesa. In terzo luogo, l'IA, e in particolare l'IA generativa, è una tecnologia in evoluzione in cui le imprese dell'UE hanno ancora l'opportunità di ritagliarsi una posizione di leadership in segmenti selezionati. L'Europa detiene una posizione di forza nella robotica autonoma, ospitando circa il 22 % delle attività a livello mondiale, e nei servizi di IA, ospitando circa il 17 % delle attività.⁸ Tuttavia, le imprese digitali innovative non riescono generalmente a espandersi in Europa e ad attrarre finanziamenti, il che

⁸ JRC, [Examples of AI services \(Esempi di servizi di IA\)](#), Policy Brief, 2024. Esempi di servizi di IA includono l'uso di qualsiasi tecnologia di IA, come l'apprendimento automatico, la visione artificiale, l'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.

si riflette in un enorme divario nei finanziamenti nelle fasi successive tra l'UE e gli Stati Uniti [cfr. figura 3]. In effetti, non esiste una società dell'UE con una capitalizzazione di mercato superiore a 100 miliardi di EUR che sia stata costituita ex novo negli ultimi cinquant'anni, mentre negli Stati Uniti tutte e sei le società con una valutazione superiore a 1 000 miliardi di EUR sono state create in questo periodo.⁹

⁹ "Da zero" si riferisce all'avvio di un'impresa fin dalla sua nascita come nuova entità, piuttosto che attraverso fusioni, acquisizioni o spin-off da imprese consolidate.



Fonte: Dati di Pitchbook. Consultato il 20 novembre 2023.

FIGURA 3: Investimenti in capitale di rischio per fase di sviluppo, miliardi di USD, 202

L'integrazione "verticale" dell'IA nell'industria europea sarà un fattore critico per sbloccare una maggiore produttività [cfr. i riquadri sui casi d'uso dell'IA nei capitoli tematici]. Le stime quantitative degli effetti dell'IA sulla produttività aggregata sono ancora incerte.ⁱⁱ Tuttavia, vi sono già chiari segnali che l'IA rivoluzionerà diversi settori in cui l'Europa è specializzata e sarà fondamentale per la capacità delle imprese dell'UE di rimanere leader nel loro settore. Ad esempio, l'IA cambierà radicalmente il settore farmaceutico attraverso i cosiddetti "prodotti combinati" – prodotti terapeutici e diagnostici che combinano farmaci, dispositivi e componenti biologici – che integrano i sistemi di erogazione dei medicinali con algoritmi di IA ed elaborano i dati di feedback in tempo reale. I guadagni di 60-110 miliardi di dollari all'anno sono stimati dai casi d'uso dell'IA nei settori farmaceutico e dei dispositivi medici. L'intelligenza artificiale trasformerà anche il settore automobilistico, poiché gli algoritmi (generativi) basati sull'intelligenza artificiale migliorano la progettazione dei veicoli ottimizzando strutture e componenti, migliorano le prestazioni e riducono l'uso dei materiali e ottimizzano le catene di approvvigionamento prevedendo la domanda e razionalizzando le operazioni logistiche. Si prevede che l'IA ridurrà le scorte nel settore automobilistico, accelererà il time-to-market dalla R&I e aumenterà la produttività del lavoro. L'adozione dell'IA nel trasporto merci e passeggeri consentirà funzioni sempre più automatizzate per fornire sicurezza e qualità, ottimizzazione della navigazione e del percorso, manutenzione predittiva e riduzione del carburante o dell'energia. Il settore energetico sta già implementando pesantemente l'intelligenza artificiale, con oltre 50 casi d'uso che vanno dalla manutenzione della rete alla previsione del carico. Grandi guadagni sono tuttavia ancora disponibili: le stime del valore di mercato per le future applicazioni di IA nel settore raggiungono i 13 miliardi di USD.

Sebbene la tecnologia sia fondamentale per proteggere il modello sociale europeo, l'IA potrebbe anche comprometterlo senza una forte attenzione alle competenze. L'IA è già fonte di ansia per i lavoratori europei: quasi il 70 % degli intervistati in una recente indagine è favorevole a restrizioni governative sull'IA per proteggere i posti di lavoro.ⁱⁱⁱ Finora l'impatto dell'IA in Europa ha migliorato la manodopera piuttosto che sostituirla: esiste un'associazione positiva tra l'esposizione all'IA e la quota di occupazione nel settore.^{iv} Tuttavia, questa associazione potrebbe essere transitoria in quanto le aziende sono ancora nella fase iniziale di comprensione di come implementare queste tecnologie. Da una ricerca condotta negli Stati Uniti emerge che circa l'80 % della forza lavoro potrebbe avere almeno il 10 % delle proprie mansioni lavorative interessate dall'introduzione dei moduli linguistici di grandi dimensioni, mentre quasi il 20 % dei lavoratori potrebbe vedere almeno il 50 % delle proprie mansioni interessate.^v A differenza delle precedenti ondate di informatizzazione, è probabile che i posti di lavoro dei lavoratori più qualificati siano più esposti. Fornire ai lavoratori competenze e formazione adeguate per utilizzare l'IA può tuttavia contribuire a rendere i benefici dell'IA più inclusivi. In un recente studio si è riscontrato che l'accesso all'assistenza in materia di IA aumenta la produttività per tutti i lavoratori, ma il personale meno esperto o poco qualificato ne ha tratto i maggiori benefici.^{vi} Mentre l'Europa dovrebbe sforzarsi di eguagliare il potenziale innovativo degli Stati Uniti, dovrebbe mirare a superarlo nel fornire opportunità di istruzione e

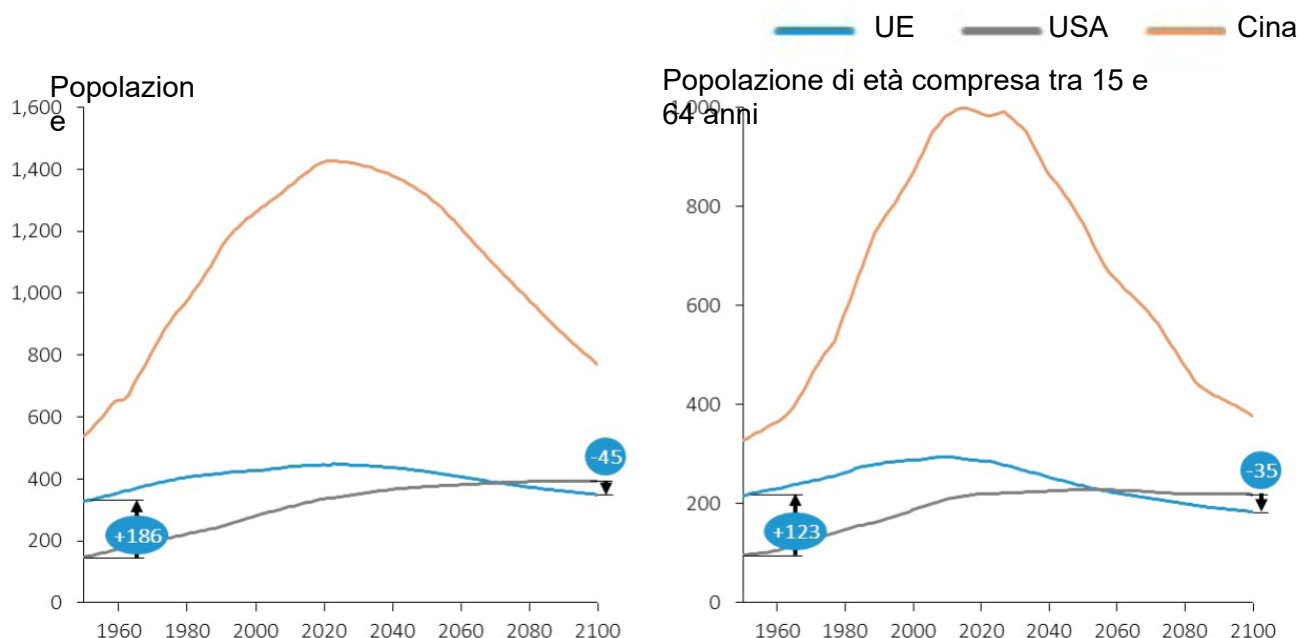
apprendimento permanente, garantendo che i benefici dell'IA siano ampiamente condivisi e che gli eventuali impatti negativi sull'inclusione sociale siano ridotti al minimo.

CASELLA 1

Sviluppi demografici e forza lavoro

Storicamente, la crescita delle forze di lavoro è stata una determinante significativa della crescita del PIL in tutte le principali economie, poiché la popolazione in età lavorativa è aumentata costantemente. Nell'UE, tuttavia, la crescita della popolazione in età lavorativa è rallentata dagli anni '90 e ha iniziato a diminuire in termini aggregati nell'ultimo decennio, principalmente a causa del calo dei tassi di natalità. Un'immigrazione netta positiva non compensa il calo demografico dell'UE.

Le proiezioni demografiche a lungo termine suggeriscono un ulteriore e continuo calo 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 lento.



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 gerarchico bayesiano. Le figure mostrano le proiezioni mediane. Le proiezioni riflettono un contributo dei modelli migratori storici. Documento sulla metodologia.

Fonte: Prospettive della popolazione mondiale delle Nazioni Unite, 2022.

FIGURA 4: Sviluppi e progetti demografici a lungo termine Popolazione, in milioni

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 scenderà da circa 1 miliardo di persone di età compresa tra 15 e 64 anni a circa 600 milioni nei prossimi 40 anni.

CASELLA 2

Uno sguardo più da vicino al ruolo del settore delle TIC nel divario di produttività del lavoro UE-USA

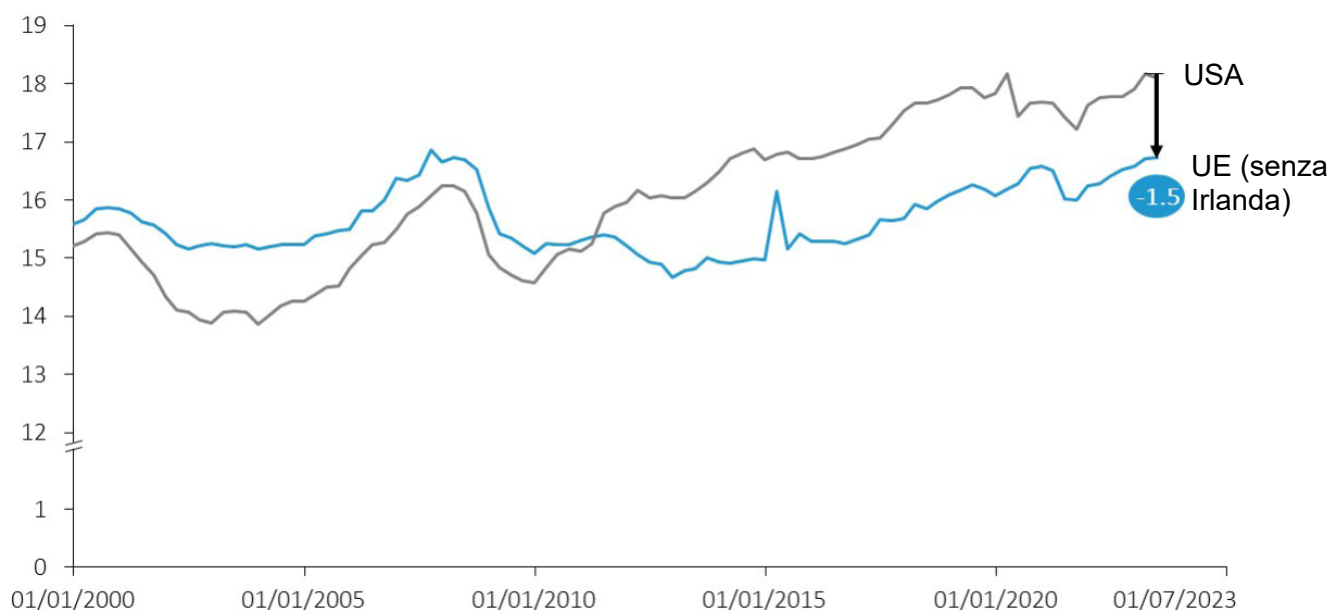
Il divario aggregato dell'UE nella crescita della produttività del lavoro rispetto agli Stati Uniti riflette differenze nella composizione dell'industria, nell'innovazione settoriale e nella diffusione delle tecnologie. L'economia dell'UE è stata tradizionalmente forte in tutti i settori a media tecnologia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

Escludendo dall'analisi i principali settori delle TIC (produzione di computer ed elettronica e attività di informazione e comunicazione), la produttività dell'UE è stata sostanzialmente alla pari con quella degli Stati Uniti nel periodo 2000-2019. Lo svantaggio rimanente nella crescita della produttività rispetto agli Stati Uniti è significativamente ridotto a 0,2 punti percentuali (0,8% di crescita della produttività per gli Stati Uniti contro 0,6% per l'UE). L'effettivo divario UE-USA può essere considerato prossimo allo zero in quanto la crescita della produttività nell'UE-27 è superiore di 0,2-0,3 punti percentuali rispetto alla selezione dell'UE10 (per la quale sono disponibili dati EU KLEMS). Per il periodo 2013-2019 il ruolo delle TIC è ancora più evidente, in quanto la crescita della produttività dell'UE, escludendo i principali settori delle TIC, ha superato di un certo margine quella degli Stati Uniti.

Tale analisi potrebbe sottostimare l'impatto complessivo degli sviluppi delle TIC sul divario di produttività. Oltre ai settori delle TIC, gli Stati Uniti registrano anche un'elevata crescita della produttività nei servizi professionali, nella finanza e nelle assicurazioni, riflettendo forti effetti di diffusione delle tecnologie TIC. Questi settori sono tra i maggiori contributori agli investimenti immateriali nel totale dell'economia negli Stati Uniti. Inoltre, una parte del fintech è nel settore Finanza e Assicurazioni. D'altra parte, l'UE supera gli Stati Uniti nei settori a media tecnologia come la produzione di attrezzature di trasporto, l'agricoltura e nei settori all'ingrosso e al dettaglio. Quest'ultimo riflette gli effetti di recupero delle innovazioni chiave introdotte negli Stati Uniti nel decennio precedente, come l'e-commerce e la vendita al dettaglio online che raggiungono basi di clienti più grandi, l'implementazione di sistemi avanzati di gestione dell'inventario, sistemi di pagamento digitali, analisi dei dati e robotica e automazione.

Principali ostacoli all'innovazione in Europa

Alla base della debole posizione dell'Europa nella tecnologia digitale vi è una struttura industriale statica che produce un circolo vizioso di bassi investimenti e bassa innovazione [cfr. il capitolo sull'innovazione]. Negli ultimi due decenni, le prime tre società statunitensi per la spesa in ricerca e innovazione (R&I) si sono spostate dall'industria automobilistica e farmaceutica negli anni 2000, alle società di software e hardware negli anni 2010 e poi al settore digitale negli anni 2020. Al contrario, la struttura industriale dell'Europa è rimasta statica, con le imprese automobilistiche che dominano costantemente i primi 3 investitori in R&I. In altre parole, l'economia statunitense ha alimentato tecnologie nuove e innovative e gli investimenti sono seguiti, reindirizzando le risorse verso settori con un elevato potenziale di crescita della produttività; in Europa gli investimenti sono rimasti concentrati sulle tecnologie mature e nei settori in cui i tassi di crescita della produttività delle imprese di frontiera stanno rallentando. Nel 2021 le imprese dell'UE hanno speso circa la metà del loro PIL in R&I rispetto alle imprese statunitensi (circa 270 miliardi di EUR), un divario dovuto a tassi di investimento molto più elevati nel settore tecnologico statunitense. Questo divario di innovazione si traduce anche in un divario negli investimenti produttivi complessivi tra le due economie, trainato principalmente da minori investimenti in attività TIC tangibili 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 delle tecnologie intermedie".^{viii}



Fonte: BEI, 2024.

FIGURA 5: investimenti produttivi; Investimenti fissi lordi in termini reali, esclusi gli investimenti in edilizia residenziale, in % del PIL

La mancanza di dinamismo industriale dell'Europa è dovuta in gran parte alle debolezze lungo il "ciclo di vita dell'innovazione" che impediscono l'emergere di nuovi settori e sfidanti. Queste debolezze iniziano con ostacoli in cantiere, dall'innovazione alla commercializzazione. Il sostegno del settore pubblico alla R&I è inefficiente a causa della mancanza di attenzione all'innovazione dirompente e della frammentazione dei finanziamenti, che limita il potenziale dell'UE di raggiungere una scala nelle tecnologie pionieristiche ad alto rischio. Una volta che le aziende raggiungono la fase di crescita, incontrano ostacoli normativi e giurisdizionali che impediscono loro di espandersi in aziende mature e redditizie in Europa. Di conseguenza, molte imprese innovative finiscono per cercare finanziamenti da venture capitalist (VC) statunitensi e considerano l'espansione nel grande mercato statunitense un'opzione più gratificante rispetto all'affrontare la frammentazione dei mercati dell'UE. Infine, l'UE è in ritardo nel fornire le infrastrutture all'avanguardia necessarie per consentire la digitalizzazione dell'economia.

Non ci sono abbastanza istituzioni accademiche che raggiungono i massimi livelli di eccellenza e la pipeline dall'innovazione alla commercializzazione è debole [vedi il capitolo sull'innovazione]. Le università e altri istituti di ricerca sono attori centrali nell'innovazione nelle fasi iniziali, generando ricerche pionieristiche e producendo nuovi profili di competenze per la forza lavoro. L'Europa occupa una posizione forte nella ricerca fondamentale e nella brevettazione: nel 2021 rappresentava il 17 % delle domande di brevetto globali, contro il 21 % degli Stati Uniti e il 25 % della Cina. Tuttavia, mentre l'UE vanta in media un forte sistema universitario, non sono sufficienti le università e gli istituti di ricerca ai vertici. Utilizzando il volume di pubblicazioni nelle principali riviste scientifiche accademiche come metrica indicativa, l'UE ha solo tre istituti di ricerca classificati tra i primi 50 a livello globale, mentre gli Stati Uniti hanno 21 e la Cina 15. La riserva di innovazione nell'UE è inoltre più debole nella prossima fase della commercializzazione della ricerca fondamentale. Gran parte delle conoscenze generate dai ricercatori europei rimane commercialmente inutilizzata. Secondo l'Ufficio europeo dei brevetti, solo circa un terzo delle invenzioni brevettate registrate da università o istituti di ricerca europei sono sfruttate commercialmente. Una delle ragioni principali di questo fallimento è che i ricercatori in Europa sono meno ben integrati nei "cluster" dell'innovazione – reti di università, start-up, grandi imprese e venture capitalist (VC) – che rappresentano un'ampia quota delle commercializzazioni di successo nei settori ad alta tecnologia. Tali cluster sono stati fondamentali per la struttura industriale più dinamica vista negli Stati Uniti. L'Europa non ha "cluster" di innovazione tra i primi 10 a livello mondiale, mentre gli Stati Uniti ne hanno 4 e la Cina ne ha 3.

La spesa pubblica per R&I in Europa non è sufficientemente concentrata sulle innovazioni pionieristiche. Negli Stati Uniti, la stragrande maggioranza della spesa pubblica per R&I viene effettuata a livello federale. Nell'UE, i governi spendono complessivamente un importo simile a quello degli Stati Uniti in R&I in percentuale del PIL, ma solo un decimo della spesa avviene a livello dell'UE, nonostante le ampie ricadute degli investimenti pubblici in R&I sul settore privato^{ix} [cfr. figura 6]. L'UE dispone di un importante programma di R&I – Orizzonte Europa – con un bilancio di quasi 100 miliardi di EUR. Ma è diffuso in troppi campi e l'accesso è eccessivamente complesso e burocratico. Inoltre, non è sufficientemente focalizzata sull'innovazione dirompente. Lo strumento chiave dell'UE per sostenere tecnologie radicalmente nuove a bassi livelli di preparazione – lo strumento Pathfinder del Consiglio europeo per l'innovazione (CEI) – dispone di un bilancio di 256 milioni di EUR per il 2024, rispetto ai 4,1 miliardi di USD per l'Agenzia statunitense per i progetti di ricerca avanzata nel settore della difesa (DARPA) e ai 2 miliardi di USD per le altre agenzie "ARPA". È inoltre guidato per lo più da funzionari dell'UE piuttosto che da scienziati ed esperti di innovazione di alto livello. La mancanza di coordinamento all'interno dell'UE incide anche sul più ampio ecosistema dell'innovazione. La maggior parte degli Stati membri non è in grado di raggiungere le dimensioni necessarie per realizzare infrastrutture tecnologiche e di ricerca all'avanguardia a livello mondiale, limitando a sua volta la capacità di R&I. Per contro, gli esempi del CERN e dell'impresa comune europea per il calcolo ad alte prestazioni (EuroHPC) evidenziano l'importanza del coordinamento nello sviluppo di grandi progetti infrastrutturali di R&I.

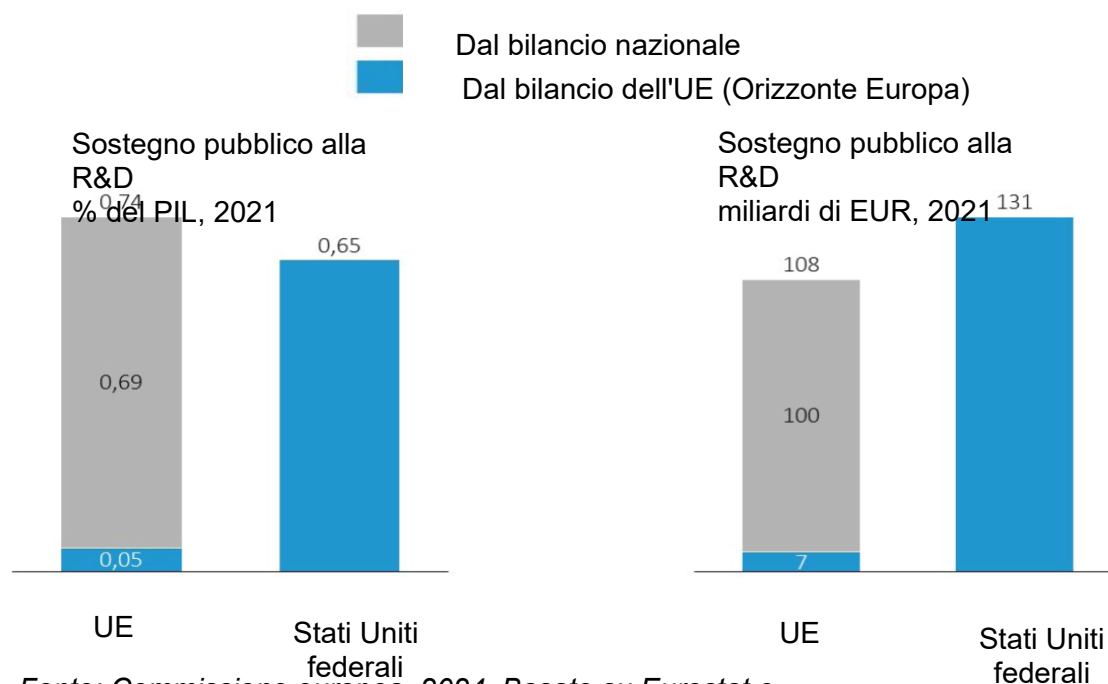


FIGURA 6: Fonte statale o federale di finanziamento della R&D nell'UE e negli USA

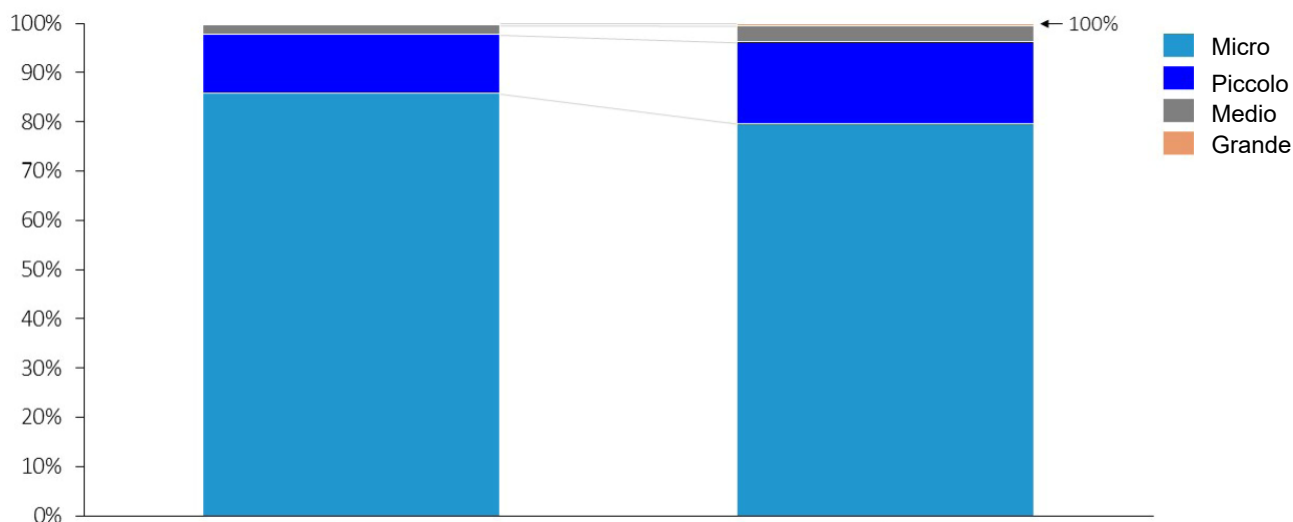
La frammentazione del mercato unico impedisce alle imprese innovative che raggiungono la fase di crescita di espandersi nell'UE, il che a sua volta riduce la domanda di finanziamenti. L'enorme divario nei finanziamenti per l'espansione nell'UE rispetto agli Stati Uniti [cfr. figura 3] è spesso attribuito a un mercato dei capitali più piccolo in Europa e a un settore dei capitali di rischio meno sviluppato. La quota di fondi globali di capitale di rischio raccolti nell'UE è solo del 5%, rispetto al 52% negli Stati Uniti e al 40% in Cina. Tuttavia, la causalità è probabilmente più complessa: livelli più bassi di finanziamento del capitale di rischio in Europa riflettono livelli più bassi di domanda. Poiché il mercato unico è frammentato e incompleto nei settori che interessano le imprese innovative, l'espansione nell'UE offre prospettive di crescita più deboli e richiede finanziamenti inferiori. Molte imprese dell'UE con un elevato potenziale di crescita preferiscono cercare finanziamenti da società di capitale di rischio statunitensi e espandersi nel mercato statunitense, dove possono più facilmente generare un'ampia copertura di mercato e ottenere una redditività più rapida. Tra il 2008 e il 2021 sono stati fondati in Europa 147 "unicorni", startup che sono state valutate oltre 1 miliardo di USD. 40 di questi hanno trasferito la loro sede centrale all'estero e la stragrande maggioranza si è trasferita nelle SA degli Stati Uniti.^x La mancanza di potenziale di crescita in Europa è particolarmente rilevante per le iniziative innovative basate sulla tecnologia, e ancor più per quelle ad alta tecnologia. Ad esempio, il 61 % dei finanziamenti globali totali per le start-up nel settore dell'IA è destinato alle imprese statunitensi, il 17 % a quelle cinesi e solo il 6 % a quelle dell'UE. Per quanto riguarda l'informatica quantistica, le imprese dell'UE attraggono solo il 5 % dei finanziamenti privati globali, rispetto a una quota del 50 % attratta dalle imprese statunitensi.

Gli ostacoli normativi all'espansione sono particolarmente onerosi nel settore tecnologico, in particolare per le giovani imprese [cfr. i capitoli sull'innovazione, la digitalizzazione e le tecnologie avanzate]. Le barriere normative limitano la crescita in diversi modi. In primo luogo, procedure complesse e costose in sistemi nazionali frammentati scoraggiano gli inventori dal depositare diritti di proprietà intellettuale (DPI), impedendo alle giovani imprese di sfruttare il mercato unico. In secondo luogo, l'orientamento normativo dell'UE nei confronti delle imprese tecnologiche ostacola l'innovazione: l'UE dispone attualmente di circa 100 leggi incentrate sulla tecnologia^{xi} e di oltre 270 autorità di regolamentazione attive nelle reti digitali in tutti gli Stati membri. Molte leggi dell'UE adottano un approccio precauzionale, dettando ex ante pratiche commerciali specifiche per evitare rischi potenziali ex post. Ad esempio, la legge sull'IA impone requisiti normativi aggiuntivi per i modelli di IA per uso generale che superano una soglia predefinita di potenza di calcolo, una soglia che alcuni modelli all'avanguardia già superano. In terzo luogo, le imprese digitali sono dissuase dal fare affari in tutta l'UE tramite controllate, in quanto devono far fronte a requisiti eterogenei, alla proliferazione di agenzie di regolamentazione e alla

sovraregolamentazione¹⁰ della legislazione dell'UE da parte delle autorità nazionali. In quarto luogo, le limitazioni all'archiviazione e al trattamento dei dati creano elevati costi di conformità e ostacolano la creazione di grandi set di dati integrati per la formazione dei modelli di IA. Questa frammentazione pone le imprese dell'UE in una posizione di svantaggio rispetto agli Stati Uniti, che si affidano al settore privato per costruire vaste serie di dati, e alla Cina, che può sfruttare le sue istituzioni centrali per l'aggregazione dei dati. Questo problema è aggravato dal fatto che l'applicazione delle norme dell'UE in materia di concorrenza potrebbe ostacolare la cooperazione all'interno dell'industria. Infine, molteplici norme nazionali diverse 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 con sede al di fuori dell'UE, hanno la capacità finanziaria e l'incentivo a sostenere i costi di conformità. Le giovani imprese tecnologiche innovative possono scegliere di non operare affatto nell'UE.

La mancanza di un vero mercato unico impedisce inoltre a un numero sufficiente di imprese nell'economia in generale di raggiungere dimensioni sufficienti per accelerare l'adozione di tecnologie avanzate. Vi sono molti ostacoli che inducono le imprese in Europa a "rimanere piccole" e a trascurare le opportunità del mercato unico. Questi includono l'alto costo di aderire alle normative nazionali eterogenee, l'alto costo dell'adempimento fiscale e l'alto costo del rispetto delle normative che si applicano una volta che le aziende raggiungono una particolare dimensione. Di conseguenza, l'UE ha proporzionalmente meno piccole e medie imprese rispetto agli Stati Uniti e proporzionalmente più microimprese [cfr. figura 7]. Tuttavia, esiste uno stretto legame tra le dimensioni delle aziende e l'adozione della tecnologia. I dati forniti dagli Stati Uniti dimostrano che l'adozione aumenta di pari passo con le dimensioni dell'impresa per tutte le tecnologie avanzate.^{xii} Analogamente, mentre nel 2023 il 30 % delle grandi imprese nell'UE aveva adottato l'IA, solo il 7 % delle PMI aveva fatto altrettanto.^{xiii} Le dimensioni consentono l'adozione perché le aziende più grandi possono distribuire gli elevati costi fissi degli investimenti nell'IA su maggiori ricavi, possono contare su una gestione più qualificata per apportare le necessarie modifiche organizzative e possono implementare l'IA in modo più produttivo grazie a set di dati più grandi. In altre parole, un mercato unico frammentato mette le imprese dell'UE in una posizione di svantaggio in termini di velocità di adozione e diffusione di nuove applicazioni di IA.

10 Il gold-plating normativo si riferisce alla pratica in cui i governi o le autorità nazionali vanno oltre i requisiti minimi stabiliti dalla legislazione dell'Unione europea quando la recepiscono nel diritto nazionale.



Nota: Sono esclusi i lavoratori autonomi. I dati dell'UE si riferiscono ai seguenti settori: industria, edilizia e servizi di mercato (ad eccezione della pubblica amministrazione e della difesa; la sicurezza sociale obbligatoria; attività delle organizzazioni associative). Per l'UE, per escludere i lavoratori autonomi, sono stati utilizzati come proxy i dati sulle imprese con 0 dipendenti. I dati statunitensi si riferiscono al settore privato, che comprende l'agricoltura ma rappresenta circa l'1% del totale delle imprese. I dati per gli Stati Uniti si basano sul primo trimestre dell'anno.

Fonte: Calcoli della BCE basati sui dati Eurostat e Bureau of Labour Statistics

La concorrenza per la potenza di calcolo e la mancanza di investimenti nella connettività potrebbero presto tradursi in strozzature digitali [cfr. il capitolo sulla digitalizzazione e le tecnologie avanzate]. La formazione di nuovi modelli di base e la costruzione di applicazioni di IA integrate verticalmente richiedono massicci aumenti della potenza di calcolo, il che sta innescando una "corsa ai chip di IA" globale in corso a spese enormi. Si tratta di una gara in cui le imprese dell'UE più piccole e meno finanziate possono avere difficoltà a competere. Principalmente a causa della potenza computazionale richiesta, si stima che il costo della formazione dei modelli di IA di frontiera sia cresciuto di un fattore compreso tra 2 e 3 all'anno negli ultimi otto anni, suggerendo che la formazione dei sistemi di IA di prossima generazione potrebbe presto costare fino a 1 miliardo di USD e raggiungere i 10 miliardi di USD entro la fine del decennio.^{xiv} Allo stesso tempo, l'implementazione dell'IA richiederà connessioni più veloci, a bassa latenza e più sicure. Tuttavia, l'UE è in ritardo rispetto ai suoi obiettivi per il decennio digitale 2030 per la diffusione della fibra ottica e del 5G. I livelli di investimento necessari per sostenere le reti dell'UE sono stimati a circa 200 miliardi di EUR per garantire la piena copertura gigabit e 5G in tutta l'UE. Tuttavia, l'investimento pro capite dell'Europa è nettamente inferiore rispetto ad altre grandi economie [cfr. figura 9]. Uno dei motivi principali della riduzione dei tassi di investimento è la frammentazione del mercato europeo. Ad esempio, ci sono 34 gruppi di operatori di reti mobili nell'UE e solo una manciata negli Stati Uniti o in Cina, in parte perché l'UE e gli Stati membri hanno teso a vedere negativamente le fusioni nel settore. Questa frammentazione rende i costi fissi degli investimenti nelle reti relativamente più onerosi per gli operatori dell'UE rispetto alle imprese su scala continentale negli Stati Uniti o in Cina. La frammentazione rende anche più difficile capitalizzare sulle nuove tecnologie. Attualmente l'Europa non ha praticamente alcuna presenza nell'edge¹¹ computing, mentre l'apertura dei servizi di rete a sviluppatori e innovatori terzi che utilizzano interfacce di protocollo applicativo (API) è ostacolata dalla mancanza di coordinamento delle norme.

¹¹ L'edge computing si riferisce alla distribuzione di attività computazionali tra nodi più piccoli più vicini ai clienti, riducendo il trasporto dei dati a distanze più piccole. Poiché l'UE costruisce impianti di produzione altamente automatizzati che richiedono una bassa latenza e volumi di dati significativi guidati dall'IA, l'edge computing per applicazioni industriali potrebbe migliorare le prestazioni e ridurre la latenza per la robotica industriale connessa, mantenendo i trasferimenti di dati più sicuri. Mentre il decennio digitale fissa l'obiettivo di dispiegare almeno 10 000 nodi periferici sicuri e climaticamente neutri entro il 2030, oggi nell'UE vi sono solo tre nodi per l'edge computing distribuiti commercialmente.

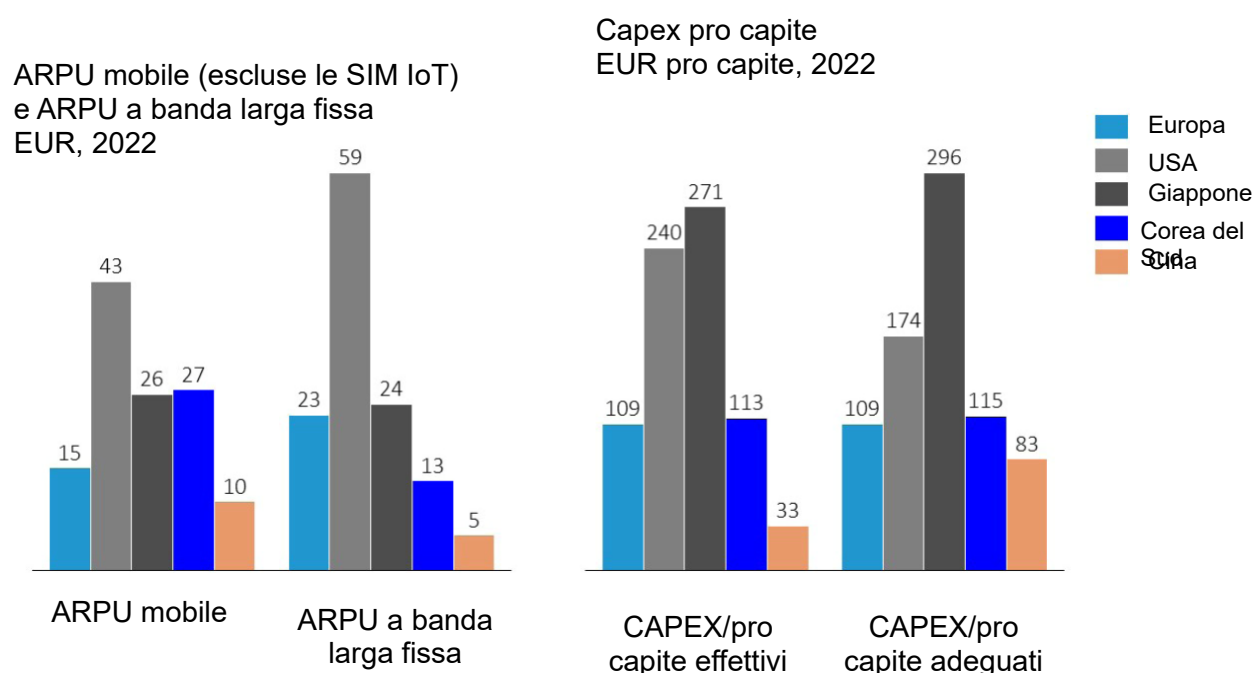


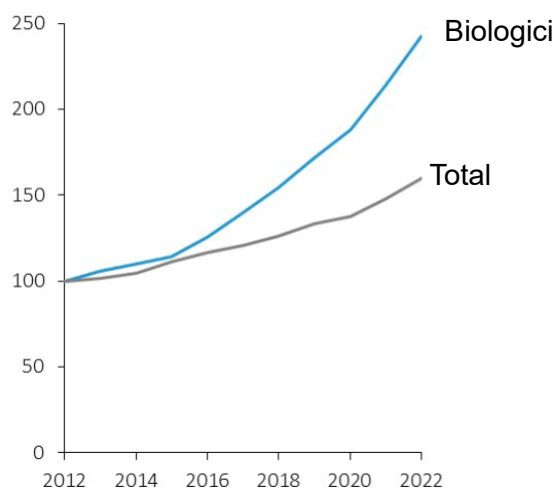
FIGURA 8: Reddito medio mensile per unità e CAPEX pro capite

La posizione dell'UE in altri settori innovativi come quello farmaceutico sta diminuendo a causa delle stesse sfide poste dai bassi investimenti in R&I e dalla frammentazione normativa [cfr. il capitolo sul settore farmaceutico]. Sebbene il settore farmaceutico dell'UE sia ancora in testa a livello mondiale nel commercio misurato in termini di valore, è in ritardo nei segmenti di mercato più dinamici e sta perdendo quote di mercato a favore delle imprese con sede negli Stati Uniti. Dei primi dieci medicinali biologici più venduti in Europa nel 2022, solo due sono stati commercializzati da società dell'UE, mentre sei sono stati commercializzati da società con sede negli Stati Uniti [cfr. figura 9]. L'UE sta lottando in particolare per stabilire la propria posizione nei prodotti con esclusività di mercato come medicinali orfani¹² e medicinali per terapie avanzate.¹³ Alla radice di questo divario emergente c'è una minore spesa per l'innovazione. La spesa totale del settore pubblico dell'UE per R&I nel settore farmaceutico si attesta a meno della metà del livello degli Stati Uniti, mentre il totale degli investimenti privati dell'UE per R&I è pari a circa un quarto di quello 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 dei nuovi medicinali da parte delle agenzie di regolamentazione in Europa è stato di 430 giorni rispetto ai 334 giorni negli Stati Uniti. Inoltre, l'accesso ai dati sanitari è una delle condizioni preliminari per lo sviluppo dell'IA nel settore farmaceutico, ma è limitato dalla frammentazione. In particolare, sebbene il GDPR contenga opzioni per l'utilizzo dei dati dei pazienti per la ricerca sanitaria, l'adozione è stata disomogenea tra gli Stati membri, impedendo all'industria di attingere a una vasta gamma di dati elettronici disponibili.

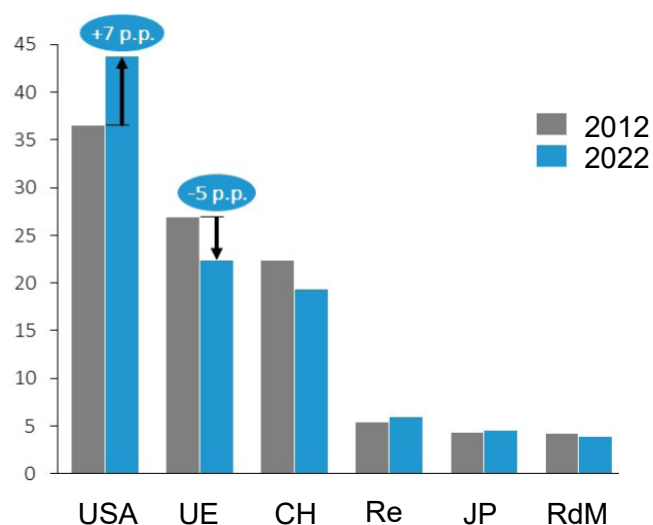
¹² I farmaci orfani sono prodotti farmaceutici sviluppati specificamente per trattare, prevenire o diagnosticare malattie o condizioni rare. Questi farmaci sono chiamati "orfani" perché, in condizioni normali di mercato, le aziende farmaceutiche hanno scarso incentivo finanziario a sviluppare e commercializzare prodotti destinati solo a un piccolo numero di pazienti. Attualmente, il 55% dei farmaci orfani sono biologici.

¹³ I medicinali per terapie avanzate (ATMP) sono medicinali innovativi per uso umano basati su geni, tessuti o cellule. Molti ATMP sono farmaci orfani.

Evoluzione delle vendite nel SEE per i prodotti farmaceutici
2012 indicizzato a 100



Quota di mercato dei prodotti biologici venduti nel SEE per origine della società venditrice



Nota: Sulla base dei dati trimestrali sulle vendite in volume di IQVIA MIDAS® per il periodo 2012-2022, che riflettono le stime dell'attività nel mondo reale. Diritto d'autore IQVIA. Tutti i diritti riservati.

Dati per i mercati SEE (nessun dato per CY, MT, IS e LI; dati al dettaglio solo per DK, EE, EL, LU, SI) e dati CE (quadro di valutazione R&D del JRC) per l'assegnazione regionale delle imprese.

Fonte: Commissione europea.

FIGURA 9: Erosione della quota di mercato nel segmento chiave dei prodotti biologici

Un programma per affrontare il deficit di innovazione

L'Europa deve migliorare le condizioni per l'innovazione pionieristica affrontando le debolezze dei suoi programmi comuni di R&I [cfr. il capitolo sull'innovazione]. La relazione raccomanda di riformare il prossimo programma quadro di R&I dell'UE in termini di attenzione, dotazione di bilancio, governance e capacità finanziaria. In primo luogo, il programma dovrebbe essere riorientato su un numero minore di priorità concordate di comune accordo. In secondo luogo, una quota maggiore della dotazione di bilancio dovrebbe essere destinata al finanziamento dell'innovazione dirompente e, per fare un uso efficiente di tali finanziamenti, il CEI dovrebbe essere riformato per diventare un'autentica "agenzia di tipo ARPA", a sostegno di progetti ad alto rischio con il potenziale di realizzare progressi tecnologici rivoluzionari. In terzo luogo, la governance del programma dovrebbe essere gestita da responsabili di progetto e da persone con comprovata esperienza alla frontiera dell'innovazione e, per massimizzare l'accesso per le imprese giovani e innovative, i processi di candidatura dovrebbero essere più rapidi e meno burocratici. L'organizzazione del programma dovrebbe essere ridisegnata e razionalizzata per diventare più efficiente e basata sui risultati. Infine, subordinatamente alle riforme, il bilancio del nuovo programma quadro dovrebbe essere raddoppiato a 200 miliardi di EUR ogni 7 anni.

Parallelamente, è necessario un migliore coordinamento della R&I pubblica tra gli Stati membri. È opportuno istituire un'Unione della ricerca e dell'innovazione che porti alla formulazione congiunta di una strategia e di una politica comuni europee 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 della ricerca e alle parti interessate del settore privato.

È inoltre essenziale istituire e consolidare istituzioni accademiche europee in prima linea nella ricerca globale. Il Consiglio europeo della ricerca (CER) è stato fondamentale 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 sovvenzioni senza diluire l'importo che ricevono. 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 livello mondiale (posizione di "presidente dell'UE") al fine di attrarre e trattenere i migliori studiosi accademici assumendoli come funzionari europei. Tale regime dovrebbe essere sostenuto da un nuovo quadro dell'UE per i finanziamenti privati che consenta alle università e ai centri di ricerca pubblici di elaborare politiche di compensazione più competitive per i migliori talenti e di fornire un sostegno supplementare alla ricerca. Al di là delle istituzioni accademiche, sono necessari maggiori finanziamenti e un maggiore coordinamento per sviluppare infrastrutture tecnologiche e di ricerca leader a livello mondiale, quando è necessaria una scala.

L'Europa deve rendere più facile per gli "inventori diventare investitori" e facilitare l'espansione delle imprese di successo. L'UE dovrebbe diventare attraente per gli inventori quanto altre regioni leader per l'innovazione. La relazione raccomanda una serie di misure a sostegno della transizione dall'invenzione alla commercializzazione in Europa. In primo luogo, per superare le barriere burocratiche nelle università e negli istituti di ricerca alla gestione dei diritti di proprietà intellettuale con i loro ricercatori, si raccomanda un nuovo modello 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 d'impatto approfondita degli effetti della regolamentazione digitale e di altro tipo sulle piccole imprese, con l'obiettivo di escludere le PMI dalle regolamentazioni che solo le grandi imprese sono in grado di rispettare. Infine, l'UE dovrebbe sostenere una rapida crescita all'interno del mercato europeo offrendo alle start-up innovative l'opportunità di adottare un nuovo statuto giuridico a livello dell'UE (la "società europea innovativa"). Tale status fornirebbe alle imprese un'unica identità digitale valida in tutta l'UE e riconosciuta da tutti gli Stati membri. Tali società avrebbero accesso a una legislazione armonizzata in materia di diritto societario e insolvenza, nonché ad alcuni aspetti chiave del diritto del lavoro e della fiscalità, da rendere progressivamente più ambiziosi, e avrebbero il diritto di stabilire filiali in tutta l'UE senza incorporarle separatamente in ciascuno Stato membro.

Un migliore contesto di finanziamento per l'innovazione dirompente, le start-up e le scale-up è necessario in quanto vengono rimossi gli ostacoli alla crescita all'interno dei mercati europei [cfr. i capitoli sull'innovazione e gli investimenti]. Sebbene le imprese a forte crescita possano in genere ottenere finanziamenti da investitori internazionali, vi sono buone ragioni per sviluppare ulteriormente l'ecosistema del finanziamento in Europa. Un'innovazione molto precoce trarrebbe vantaggio da un pool più ampio di investitori informali. Garantire capitali locali sufficienti per finanziare le 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 del finanziamento azionario e del debito a disposizione delle start-up e delle scale-up, la relazione propone le seguenti misure. In primo luogo, aumentare gli incentivi per gli "angeli" delle imprese e gli investitori in capitale di avviamento. In secondo luogo, valutare se siano giustificate ulteriori modifiche ai requisiti patrimoniali nell'ambito di Solvibilità II, che stabilisce norme in materia di adeguatezza patrimoniale per le imprese di assicurazione, e pubblicare linee guida per i piani pensionistici dell'UE, con l'obiettivo di stimolare gli investimenti istituzionali in imprese innovative in sottosettori selezionati. In terzo luogo, aumentare il bilancio del Fondo europeo per gli investimenti (FEI), che fa parte del gruppo BEI e fornisce finanziamenti alle PMI, migliorare il coordinamento tra il FEI e il CEI e, infine, razionalizzare il contesto di finanziamento del capitale di rischio in Europa. Infine, l'ampliamento del mandato del gruppo BEI per consentire il coinvestimento in iniziative che richiedono maggiori volumi di capitale, consentendogli nel contempo di assumere maggiori rischi per aiutare la "folla" di investitori privati.

L'UE ha un'opportunità unica di ridurre i costi della diffusione dell'IA aumentando la capacità computazionale e mettendo a disposizione la sua rete di computer ad alte prestazioni [cfr. il capitolo sulla digitalizzazione e le tecnologie avanzate]. Dall'avvio dell'impresa comune Euro-HPC nel 2018, l'UE ha creato una grande infrastruttura pubblica per la capacità di calcolo ubicata in sei Stati membri, unica nel suo genere a livello mondiale. Tre dei suoi supercomputer sono nella top ten mondiale e il lancio di due computer exascale è previsto. Sebbene finora questa capacità sia stata utilizzata principalmente per la ricerca scientifica, la Commissione la sta progressivamente aprendo alle start-up, alle PMI e alla più ampia comunità dell'IA. La relazione raccomanda di basarsi su questa iniziativa aumentando in modo significativo la capacità di calcolo dedicata alla formazione e allo sviluppo algoritmico di modelli di IA nei centri HPC. Allo stesso tempo, l'UE dovrebbe finanziare l'espansione di Euro-HPC a ulteriori capacità di cloud e archiviazione per sostenere la formazione sull'IA in più sedi. Dovrebbe essere sviluppato un "modello di IA federato" basato sulla cooperazione tra infrastrutture pubbliche e private per fornire potenza di formazione sull'IA e servizi cloud al fine di 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 dell'UE che consenta di fornire "capitale informatico" del settore pubblico alle PMI innovative in cambio di rendimenti finanziari. Ad esempio, le strutture pubbliche HPC o i centri di ricerca potrebbero offrire capacità di calcolo gratuite in cambio di opzioni azionarie, royalties 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 dagli attori industriali che collaborano con i ricercatori di IA e il settore privato per consentire la definizione dei problemi in diversi settori. Ad 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 processi e della sovrapposizione di un algoritmo di intelligenza artificiale. Per agevolare tale cooperazione, le imprese dell'UE dovrebbero essere incoraggiate a partecipare a un "piano delle priorità verticali per l'IA". L'obiettivo di questo piano sarebbe accelerare lo sviluppo dell'IA nei dieci settori strategici in cui i modelli imprenditoriali dell'UE beneficerebbero maggiormente della rapida introduzione dell'IA (automobili, produzione avanzata e robotica, energia, telecomunicazioni, agricoltura, aerospaziale, difesa, previsioni ambientali, settore farmaceutico e sanitario). Le imprese che partecipano al piano beneficerebbero di finanziamenti dell'UE per lo sviluppo di modelli e di una serie specifica di esenzioni per quanto riguarda la concorrenza e la sperimentazione dell'IA. In particolare, per ovviare alla mancanza di grandi insiemi di dati nell'UE, la formazione sui modelli dovrebbe essere alimentata con dati forniti liberamente da più imprese dell'UE all'interno di un determinato settore. Dovrebbe essere sostenuta nell'ambito di quadri open source, salvaguardati dall'applicazione delle norme antitrust da parte delle autorità garanti della concorrenza. La sperimentazione dovrebbe essere incoraggiata attraverso l'apertura, il coordinamento a livello dell'UE e l'armonizzazione dei "regimi sandbox" nazionali per l'IA alle imprese che partecipano al piano. Queste "scatole di sabbia" sperimentali consentirebbero di valutare periodicamente gli ostacoli normativi derivanti dalla legislazione dell'UE o nazionale e fornirebbero un feedback alle autorità di regolamentazione da parte di imprese private e centri di ricerca.

Dato il predominio dei fornitori statunitensi, l'UE deve trovare una via di mezzo tra la promozione della propria industria nazionale del cloud e la garanzia dell'accesso alle tecnologie di cui ha bisogno. È troppo tardi per l'UE per cercare di sviluppare sfidanti sistematici nei confronti dei principali fornitori di servizi cloud statunitensi: il fabbisogno di investimenti è troppo elevato e distoglierebbe risorse dai settori e dalle imprese in cui le prospettive innovative dell'UE sono migliori. Tuttavia, per ragioni di sovranità europea, l'UE dovrebbe garantire di disporre di un'industria nazionale competitiva in grado di soddisfare la domanda di soluzioni di "cloud sovrano". Per conseguire tale obiettivo, la relazione raccomanda di adottare politiche di sicurezza dei dati a livello dell'UE per la collaborazione tra fornitori di servizi cloud dell'UE e di paesi terzi, consentendo l'accesso alle più recenti tecnologie cloud degli hyperscaler statunitensi, preservando nel contempo

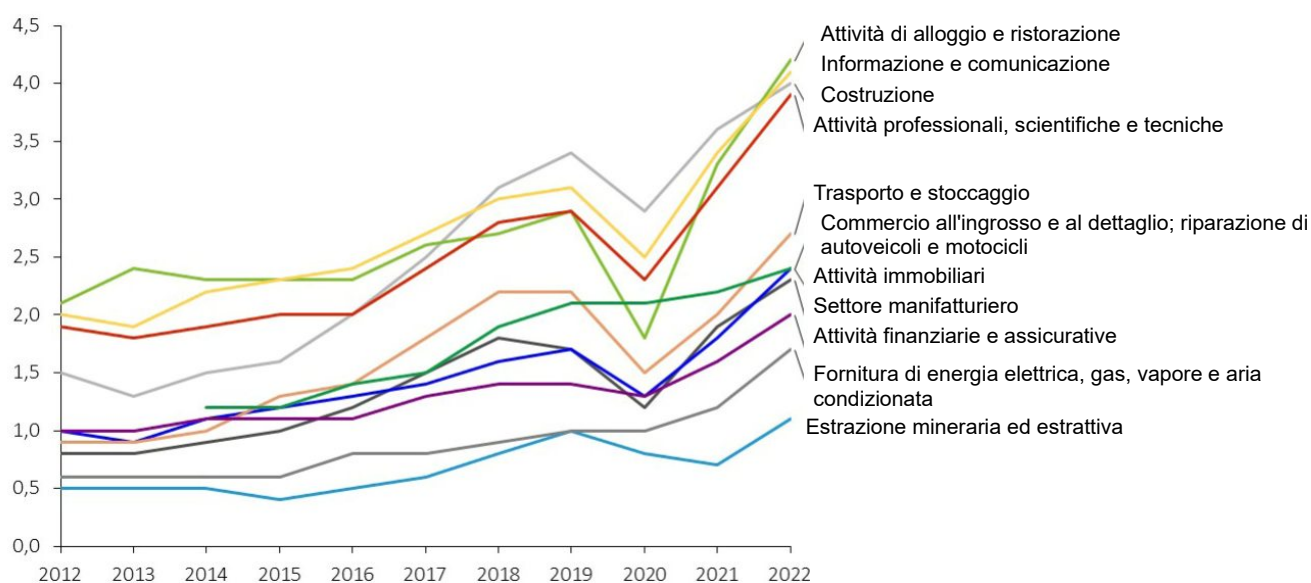
la crittografia, la sicurezza e i servizi separati per i fornitori di servizi dell'UE affidabili. Allo stesso tempo, l'UE dovrebbe legiferare in materia di norme obbligatorie per gli appalti pubblici, creando in tal modo condizioni di parità per le imprese dell'UE nei confronti dei più grandi operatori di paesi terzi. Al di fuori dei segmenti di mercato "sovrani", si raccomanda di negoziare un "mercato transatlantico digitale" a bassa barriera, che garantisca la sicurezza della catena di approvvigionamento e opportunità commerciali per le imprese tecnologiche dell'UE e degli Stati Uniti a condizioni eque e paritarie. Per rendere tali opportunità ugualmente attraenti al di là delle grandi imprese tecnologiche, le PMI su entrambe le sponde dell'Atlantico dovrebbero beneficiare dello stesso alleggerimento degli oneri normativi per le piccole imprese proposto sopra.

È necessario agevolare il consolidamento nel settore delle telecomunicazioni per conseguire tassi di investimento più elevati nella connettività [cfr. i capitoli sulla digitalizzazione e le tecnologie avanzate e la politica di concorrenza]. L'iniziativa fondamentale consiste nel modificare la posizione dell'UE nei confronti della scala e del consolidamento degli operatori di telecomunicazioni per realizzare 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 la compensazione delle concentrazioni. La regolamentazione ex ante a livello nazionale dovrebbe essere ridotta a favore dell'applicazione ex post delle norme in materia di concorrenza nei casi di abuso di posizione dominante. Si propone inoltre di armonizzare le norme e i processi di concessione delle licenze per lo spettro a livello dell'UE e di orchestrare le caratteristiche di progettazione delle aste a livello dell'UE per contribuire a creare scala. Per garantire che gli attori dell'UE rimangano all'avanguardia dei nuovi sviluppi tecnologici, si raccomanda di istituire un organismo a livello dell'UE con partecipazione pubblico-privato per elaborare norme tecniche omogenee per la diffusione delle API di rete e dell'edge computing, come nel caso del roaming negli anni '90. 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 di dimensioni molto grandi che utilizzano in larga misura le reti di dati dell'UE ma non contribuiscono al loro finanziamento.

Sostenere ed espandere la R&D sarà anche cruciale per i settori manifatturieri chiave come quello farmaceutico. L'apertura dell'uso secondario dei dati sanitari a fini di ricerca ha un notevole potenziale per ancorare le attività di R&D nel settore farmaceutico all'interno dell'UE. La relazione raccomanda pertanto di accelerare la digitalizzazione dei sistemi sanitari e dello spazio europeo dei dati sanitari (EHDS), conseguita attraverso il sostegno a livello dell'UE agli investimenti nazionali che facilitano l'accesso alle cartelle cliniche elettroniche e la loro condivisione. Si propone inoltre di aumentare ulteriormente le capacità di sequenziamento del genoma nell'UE e di presentare un piano strategico oltre il 2026, sulla base dell'iniziativa europea "1+ Million Genomes". Per massimizzare le opportunità dello spazio europeo dei dati sanitari, sarà importante fornire orientamenti chiari e tempestivi sull'uso dell'IA nel ciclo di vita dei medicinali, in particolare l'analisi dei dati clinici "grezzi" trasmessi all'Agenzia europea per i medicinali e dei dati raccolti a fini di farmacovigilanza. Parallelamente, le autorità di regolamentazione dovrebbero mirare a rafforzare l'attrattiva dell'UE per la conduzione di sperimentazioni cliniche e ad accelerare l'accesso ai mercati dei nuovi medicinali. Questi obiettivi possono essere sostenuti, tra l'altro, dalla revisione delle norme per gli studi che combinano medicinali e dispositivi medici e dall'applicazione dell'IA e dalla razionalizzazione degli orientamenti per l'industria tra le diverse agenzie sulle esigenze mediche insoddisfatte, la progettazione di sperimentazioni cliniche e l'uso di prove del mondo reale. Infine, per compensare il deficit di finanziamento nel settore farmaceutico, i finanziamenti dell'UE dovrebbero essere riorientati sullo sviluppo di un numero limitato di poli di innovazione di livello mondiale nelle scienze della vita per i medicinali per terapie avanzate. Anche il settore farmaceutico trarrebbe beneficio dalle proposte di finanziamento dell'innovazione.

Colmare le carenze di competenze

L'Europa soffre di carenze di competenze in tutta l'economia, rafforzate dal calo della forza lavoro [cfr. il capitolo sulle competenze]. L'economia europea è caratterizzata da persistenti carenze di competenze in diversi settori e occupazioni, sia per i lavoratori scarsamente qualificati che per quelli altamente qualificati [cfr. figura 10]. Circa un quarto delle imprese europee ha incontrato difficoltà nel trovare dipendenti con le giuste competenze, mentre un'altra metà segnala alcune difficoltà. Il 77 % delle imprese dell'UE riferisce che anche i dipendenti neoassunti non possiedono le competenze richieste. Mancano competenze anche a livello manageriale. L'adozione disomogenea delle pratiche di gestione di base, in particolare quelle necessarie per gestire il capitale umano, è probabilmente responsabile della lenta adozione delle TIC nell'UE alla fine degli anni '90 e negli anni 2000, in particolare tra le microimprese e le piccole imprese.¹⁴ Sebbene le sfide connesse alla carenza di competenze siano diffuse in tutte le economie avanzate, la necessità di affrontarle è particolarmente acuta nell'UE. I venti contrari demografici implicano una contrazione della forza lavoro in Europa, mentre si prevede che la popolazione statunitense si espanderà nei prossimi decenni. In questo contesto, è essenziale una strategia europea per affrontare le carenze di competenze, incentrata su tutte le fasi dell'istruzione. Molte



Fonte: Eurostat

FIGURA 10: Carenza di competenze nel tasso di posti di lavoro vacanti nell'UE (% dei posti totali)

delle carenze di competenze possono essere ricondotte al sottoutilizzo dei talenti esistenti, come testimoniano i profondi divari di genere in alcune occupazioni.

La carenza di competenze costituisce un ostacolo all'innovazione e all'adozione della tecnologia 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 risulta circa 850 laureati STEM per milione di abitanti all'anno rispetto a oltre 1.100 negli Stati Uniti. Inoltre, il bacino di talenti dell'UE è esaurito dalla fuga di cervelli all'estero a causa di maggiori e migliori opportunità di lavoro altrove. Mancano inoltre competenze per diffondere più rapidamente le tecnologie digitali nell'economia e per consentire ai lavoratori di adattarsi ai cambiamenti che tali tecnologie apporteranno. Quasi il 60 % delle imprese dell'UE riferisce che la mancanza di competenze costituisce un grave ostacolo agli investimenti e una quota analoga segnala difficoltà nell'assunzione di specialisti in TIC. Allo stesso tempo, i lavoratori europei sono generalmente impreparati a trarre vantaggio dalla diffusa digitalizzazione del lavoro: circa il 42 % degli europei non dispone di competenze digitali di base, tra cui il 37 % della forza lavoro.¹⁵ La decarbonizzazione richiederà anche nuove competenze e nuovi 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 imprese dell'UE che ha

¹⁴ Cfr., tra gli altri, Bloom, Sadun e Van Reenen (2012) e Schivardi e Schmitz (2020) per evidenze sulla variazione tra paesi delle pratiche manageriali e sul loro impatto sulla produttività aggregata.

¹⁵ Il decennio digitale dell'UE mira a garantire che l'80 % degli europei in età lavorativa disponga di competenze digitali di base entro il 2030.

segnalato carenze di manodopera nel terzo trimestre del 2023. È probabile che la carenza di lavoratori altamente qualificati si acuisca nel tempo. Le proiezioni al 2035 indicano che le carenze di manodopera saranno più pronunciate nelle occupazioni non manuali altamente qualificate, ossia quelle che richiedono un elevato livello di istruzione, a causa delle esigenze di sostituzione dovute ai pensionamenti e alle mutevoli esigenze del mercato del lavoro.

La scarsa offerta di competenze in Europa è dovuta al declino dei sistemi di istruzione e formazione che non sono in grado di preparare la forza lavoro ai cambiamenti tecnologici. Il livello di istruzione nell'UE, misurato dai punteggi PISA dell'OCSE, è in calo. Le posizioni di leadership nelle recenti relazioni PISA sono dominate dai paesi asiatici, mentre l'Europa ha registrato un calo senza precedenti. Questa tendenza al ribasso riguarda sia i dati medi che le migliori prestazioni: nel 2022 solo l'8 % degli studenti dell'UE ha raggiunto un elevato livello di competenza in matematica e il 7 % in lettura e scienze, come misurato dai punteggi standardizzati PISA. Mentre il numero di laureati STEM è in aumento, il ritmo non è sufficiente per tenere il passo con la crescita della domanda di posti di lavoro STEM e sono evidenti grandi disparità di genere: Ci sono quasi il doppio dei maschi rispetto alle femmine. Le prestazioni insufficienti si estendono anche all'apprendimento degli adulti, ostacolando la possibilità di riqualificazione per adattare il mercato del lavoro alle tecnologie avanzate. La partecipazione all'istruzione e alla formazione degli adulti è complessivamente relativamente bassa e varia in modo significativo all'interno dell'UE. Ad esempio, solo il 37% degli adulti ha partecipato alla formazione nel 2016 e questo tasso non è aumentato da allora. Per raggiungere l'obiettivo di far partecipare ogni anno almeno il 60 % degli adulti alla formazione stabilito dall'agenda per le competenze per l'Europa 2020, circa 50 milioni di lavoratori in più dovrebbero ricevere una formazione. Una situazione analoga riguarda la formazione professionale, che varia ampiamente in termini di qualità ed efficacia all'interno dell'UE.

Sebbene l'istruzione e la formazione siano di competenza nazionale, gli investimenti dell'UE hanno prodotto risultati relativamente scarsi. Nell'ambito dell'attuale bilancio dell'UE, circa 64 miliardi di EUR sono spesi per investimenti nelle competenze, ma i risultati sono stati limitati. Questo fallimento è dovuto a diversi fattori. In primo luogo, la mancanza di volontà tra gli Stati membri, che sono responsabili delle politiche in materia di competenze, di andare oltre le forme morbide di coordinamento. In secondo luogo, l'insufficiente coinvolgimento dell'industria nello sviluppo di competenze professionali specifiche. In terzo luogo, gli investimenti dell'UE nelle competenze risentono della mancanza di valutazioni sistematiche, che impediscono di conoscere l'efficacia delle strategie alternative e di perfezionare gli interventi. In quarto luogo, gli sforzi collettivi per migliorare le competenze sono ostacolati da un sottoutilizzo dell'"intelligence delle competenze", vale a dire informazioni affidabili, granulari e comparabili sul fabbisogno 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 in tutti i settori e le regioni e per indirizzare in modo appropriato le politiche e la spesa. Sebbene siano divenute disponibili nuove fonti di informazioni e metodologie, l'uso effettivo di dati granulari sulle competenze per l'elaborazione delle politiche rimane basso e disomogeneo sia tra le istituzioni dell'UE che tra i singoli Stati membri.

L'UE dovrebbe rivedere il suo approccio alle competenze, rendendolo più strategico, orientato al futuro e incentrato sulle carenze emergenti di competenze. La relazione raccomanda che, in primo luogo, l'UE e gli Stati membri rafforzino l'uso dell'analisi delle competenze facendo un uso molto più intenso dei dati per comprendere le lacune esistenti in materia di competenze e agire al riguardo. In secondo luogo, i sistemi di istruzione e formazione devono rispondere meglio alle mutevoli esigenze in termini di competenze e alle carenze di competenze individuate dall'analisi delle competenze. 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, dovrebbe essere introdotto un sistema comune di certificazione per rendere le competenze acquisite attraverso programmi di formazione facilmente comprensibili per i 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 finanziamenti stanziati possano avere un impatto molto maggiore. Per migliorare l'efficienza e la scalabilità degli investimenti nelle competenze, l'erogazione dei fondi dell'UE dovrebbe essere accompagnata da una più rigorosa responsabilità e valutazione d'impatto. Parallelamente, si propone di adottare interventi specifici per affrontare le carenze più gravi di competenze tecniche e STEM. Occorre prestare particolare attenzione all'apprendimento degli adulti, che sarà fondamentale per aggiornare le competenze dei lavoratori nel corso della loro vita. In tale contesto, la formazione professionale necessita anche di un'ampia riforma in tutta l'UE. Settori specifici (catene del valore strategiche) o competenze specifiche (capacità sia dei lavoratori che manageriali) richiederanno interventi mirati complementari. Ad esempio, si propone di lanciare un nuovo programma di acquisizione di competenze tecnologiche per attirare talenti tecnologici provenienti da paesi terzi, adottato a livello dell'UE e cofinanziato dalla Commissione e dagli Stati membri. Questo programma combinerebbe un nuovo programma di visti a livello dell'UE per studenti, laureati e ricercatori in settori pertinenti

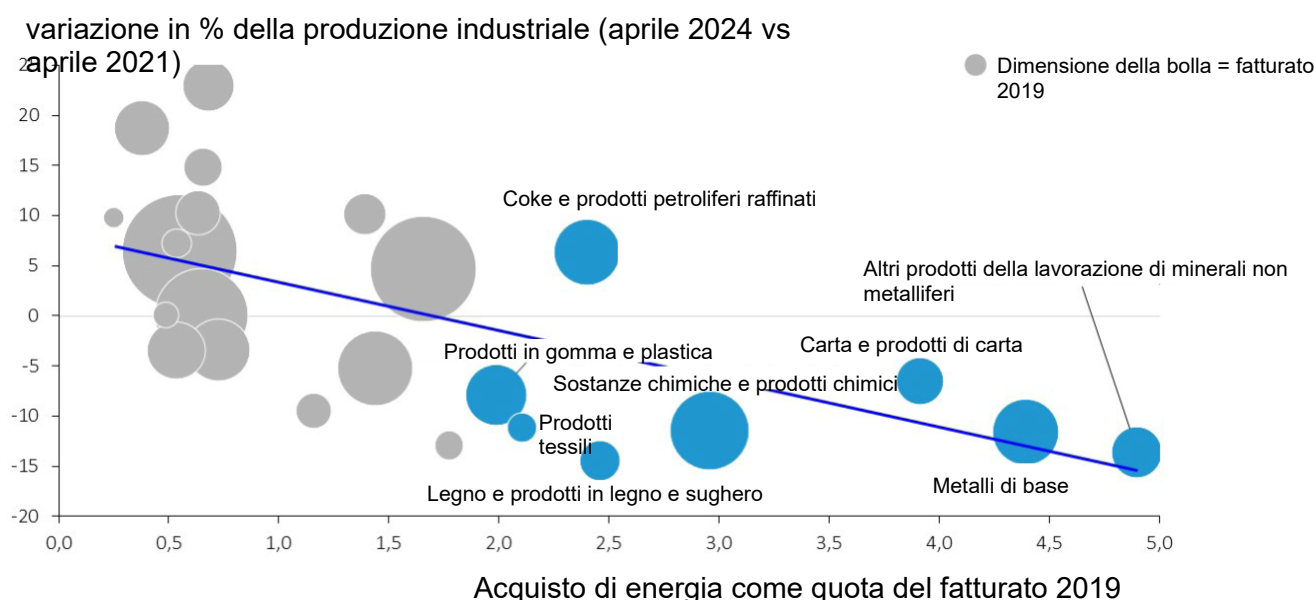
per stimolare l'afflusso, un gran numero di borse di studio accademiche dell'UE, in particolare in materie STEM, e tirocini per studenti e contratti di laurea con i centri di ricerca partecipanti e le istituzioni pubbliche a livello dell'UE, mantenendo le competenze in Europa nella fase iniziale della carriera dei ricercatori.

ENDNOTES

- i [Bergeaud, A., e Verluise, C. "Anew dataset to study a century of innovation in Europe and in the US" \(Un nuovo set di dati per studiare un secolo di innovazione in Europa e negli Stati Uniti\)](#), Research Policy, 53(1), 10490, 2024.
- ii Ad esempio, cfr. Acemoglu, D., "The [Simple Macroeconomics of AI](#)", MIT, 5 aprile 2024.
- iii [European Tech Insights \(Approfondimenti tecnologici europei\)](#), 2023.
- iv Albanesi, S., Dias da Silva, A., Jimeno, J. F., Lamo, Ana., Wabitsch, A. "New technologies and jobs in E.
- v Eloundou, T., Manning, S., Mishkin, P., e Rock, D., «GPTs are GPTs: An Early Look at the Labor Market Impact Potential of Large Language Models" (Un primo sguardo al potenziale di impatto dei grandi modelli linguistici sul mercato del lavoro), documento di lavoro, 2023.
- vi Brynjolfsson, E., Li, D. e Raymond, L. R., "Generative AI at Work", documento di lavoro NBER n. 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., e Tirole, J., "[How to Escape the Middle Technology Trap: EU Innovation Policy](#)" (Politica dell'UE in materia di innovazione), EconPol Policy Report, 2024.
- ix Myers, K. e Lanahan, L., "[Estimating Spillovers from Publicly Funded R&D: Evidence from the US Department of Energy](#)", American Economic Review, vol. 112, n. 7, luglio 2022.
- x Testa, G., Compano, R., Correia, A. e Rückert, E., "[In search of EU unicorns: What do we know about them](#)", EUR 30978 EN, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2022.
- xi Bruegel, [EU Digital Policy Overview \(Panoramica della politica digitale dell'UE\)](#), scheda informativa Bruegel, 2024.
- xii Acemoglu, D., et al., "[Robot e automazione: Nuovi approfondimenti dai microdati: Adozione avanzata di tecnologia: Selezione o effetti causali?](#)", AEA Papers and Proceedings, 113: 210-214, 2023.
- xiii Commissione europea, Eurostat, [Digitalisation in Europe – edizione 2024](#), pubblicazione interattiva, 2024.
- xiv <https://epochai.org/blog/how-much-does-it-cost-to-train-frontier-ai-models>

3. Un piano congiunto per la decarbonizzazione e la competitività

Gli elevati costi dell'energia in Europa costituiscono un ostacolo alla crescita, mentre la mancanza di capacità di generazione e di rete potrebbe ostacolare la diffusione della tecnologia digitale e dell'elettrificazione dei trasporti. Le stime della Commissione indicano che i prezzi elevati dell'energia negli ultimi anni hanno inciso negativamente sulla crescita potenziale in Europa.ⁱ Anche i prezzi dell'energia continuano a influenzare il clima di fiducia delle imprese molto più che in altre grandi economie. Circa la metà delle imprese europee ritiene che i costi dell'energia costituiscano un grave ostacolo agli investimenti, ossia 30 punti percentuali in più rispetto alle imprese statunitensi.ⁱⁱ Le industrie ad alta intensità energetica sono state le più colpite: la produzione è diminuita del 10-15 % dal 2021 e la composizione dell'industria europea sta cambiando, 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 di fronte a limitazioni nel rendere la produzione più digitale, in quanto la formazione e l'utilizzo di modelli di IA e la manutenzione dei centri dati sono ad alta intensità energetica. I centri dati sono attualmente responsabili del 2,7 % della domanda di energia elettrica dell'UE, ma si prevede che entro il 2030 il loro consumo aumenterà del 28 %.



Fonte: Eurostat, OECD Trade value added (TiVA database) e calcoli degli esperti della BCE.

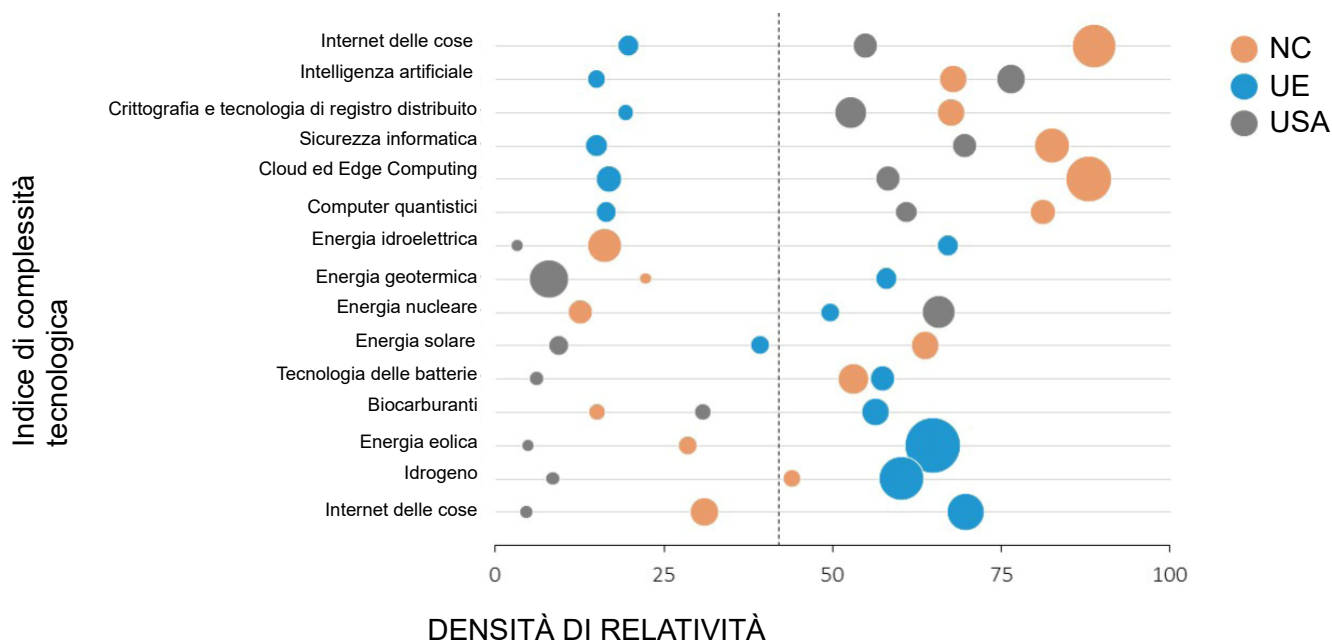
FIGURA 1: Sfide manifatturiere ad alta intensità energetica

Gli obiettivi di decarbonizzazione dell'UE sono anche più ambiziosi di quelli dei suoi concorrenti, creando costi aggiuntivi a breve termine per l'industria europea. L'UE ha adottato una legislazione vincolante per ridurre le emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Gli Stati Uniti, al contrario, hanno fissato un obiettivo non vincolante di una riduzione del 50-52% al di sotto dei livelli (più alti) del 2005 entro il 2030, mentre la Cina mira solo al picco delle sue emissioni di carbonio entro la fine del decennio. Queste differenze creano enormi esigenze di investimento a breve termine per le imprese

IL FUTURO DELLA COMPETITIVITÀ EUROPEA - Parte A - _ 3. Un piano congiunto per la decarbonizzazione e la competitività

dell'UE che i loro concorrenti non devono affrontare. Per le quattro maggiori IIE (prodotti chimici, metalli di base, minerali non metallici e carta), si prevede che la decarbonizzazione costerà complessivamente 500 miliardi di EUR nei prossimi 15 anni, mentre per le parti più difficili da abbattere del settore dei trasporti (marittimo e aereo) il fabbisogno di investimenti ammonta a circa 100 miliardi di EUR ogni anno dal 2031 al 2050. L'UE è anche l'unica grande regione al mondo ad aver introdotto un prezzo significativo delle emissioni di CO₂. Questo fattore di costo è di importanza limitata in quanto la produzione industriale pesante è stata in gran parte coperta da quote gratuite nell'ambito del sistema di scambio di quote di emissione (ETS). Tuttavia, tali quote saranno progressivamente eliminate con l'introduzione del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM).

La decarbonizzazione offre all'Europa l'opportunità di abbassare i prezzi dell'energia e assumere un ruolo guida nelle tecnologie pulite ("tecnologie pulite"), aumentando nel contempo la sicurezza energetica. La decarbonizzazione del sistema energetico europeo implica la diffusione massiccia di fonti di energia pulita con bassi costi marginali di generazione, come le energie rinnovabili e il nucleare. Regioni specifiche dell'UE sono dotate di un elevato potenziale di fonti energetiche rinnovabili competitive in termini di costi: ad esempio, il solare nell'Europa meridionale e l'eolico nel nord e nel sud-est. La diffusione delle energie rinnovabili in Europa è già in aumento, raggiungendo circa il 22 % del consumo finale lordo di energia dell'UE nel 2023, rispetto al 14 % in Cina e al 9 % negli 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 un leader nell'innovazione delle tecnologie pulite [cfr. figura 2]. Ciò offre opportunità: secondo l'Agenzia internazionale per l'energia (AIE), oltre un terzo delle riduzioni delle emissioni di CO₂ richieste a livello mondiale nel 2050 si basa su tecnologie attualmente in fase di dimostrazione o prototipo.ⁱⁱⁱ L'elettrificazione del sistema energetico europeo sarà anche un fattore di crescita per il settore dei trasporti sostenibili dell'UE. Le imprese dell'UE sono le prime a muoversi in altri sottosettori del trasporto sostenibile. Ad esempio, l'UE detiene il 60 % dei brevetti di alto valore a livello mondiale e occupa il primo posto nella classifica mondiale delle imprese più innovative per i combustibili a basse emissioni di carbonio, che sono essenziali per la decarbonizzazione del trasporto aereo e marittimo a medio termine e, potenzialmente, anche per i veicoli pesanti.



Note: I risultati si basano su un'analisi dei dati dei brevetti per comprendere la complessità e il potenziale di specializzazione in diverse aree tecnologiche. Sull'asse y, 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 x (che mostra la densità di parentela) rappresenta la facilità con cui un paese può costruire un vantaggio comparativo in una particolare tecnologia, a seconda di quanto sia strettamente correlato 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 del "vantaggio comparativo rivelato" (RCA), che riflette la sua forza competitiva in tale settore.

Fonte: Commissione europea, DG RTD.

FIGURA 2: La posizione dell'UE nelle tecnologie complesse (digitali e verdi) 2019-2022

Tuttavia, non è garantito che la domanda dell'UE di tecnologie pulite sarà soddisfatta dall'offerta dell'UE data l'aumento della capacità e delle dimensioni cinesi. L'UE mira a raggiungere un minimo del 42,5% del suo consumo energetico da fonti rinnovabili entro il 2030, il che le richiederà di quasi triplicare la sua capacità installata per il solare fotovoltaico e più del doppio della sua capacità eolica. Inoltre, l'UE ha effettivamente abolito il motore a combustione interna a partire dal 2035, quando tutte le autovetture e i veicoli commerciali leggeri nuovi immatricolati in Europa devono avere zero emissioni dallo scarico. Sulla base delle politiche attuali, la tecnologia cinese potrebbe rappresentare la via più economica per raggiungere alcuni di questi obiettivi. A causa del rapido ritmo dell'innovazione, dei bassi costi di produzione e dei sussidi statali quattro volte superiori rispetto ad altre grandi economie,^{iv} il paese sta dominando le esportazioni globali di tecnologie pulite. Si prevede una notevole sovraccapacità: al più tardi entro il 2030, la capacità produttiva annuale della Cina per il solare fotovoltaico (PV) dovrebbe raddoppiare il livello della domanda globale e, per le celle delle batterie, dovrebbe almeno coprire il livello della domanda globale. La produzione di veicoli elettrici si sta espandendo a un ritmo simile. L'UE sta già assistendo a un netto deterioramento della sua bilancia commerciale con la Cina, che riflette in particolare le importazioni di veicoli elettrici, batterie e prodotti solari 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 persistano sovraccapacità, soprattutto alla luce delle persistenti debolezze nei consumi delle famiglie e degli elevati tassi di risparmio. Inoltre, in risposta alla concorrenza sleale percepita, un numero crescente di paesi sta innalzando barriere tariffarie e non tariffarie nei confronti della Cina, il che ridirigerà l'eccesso di capacità cinese verso il mercato dell'UE. A maggio, gli Stati Uniti hanno annunciato aumenti significativi delle tariffe contro una serie di prodotti.

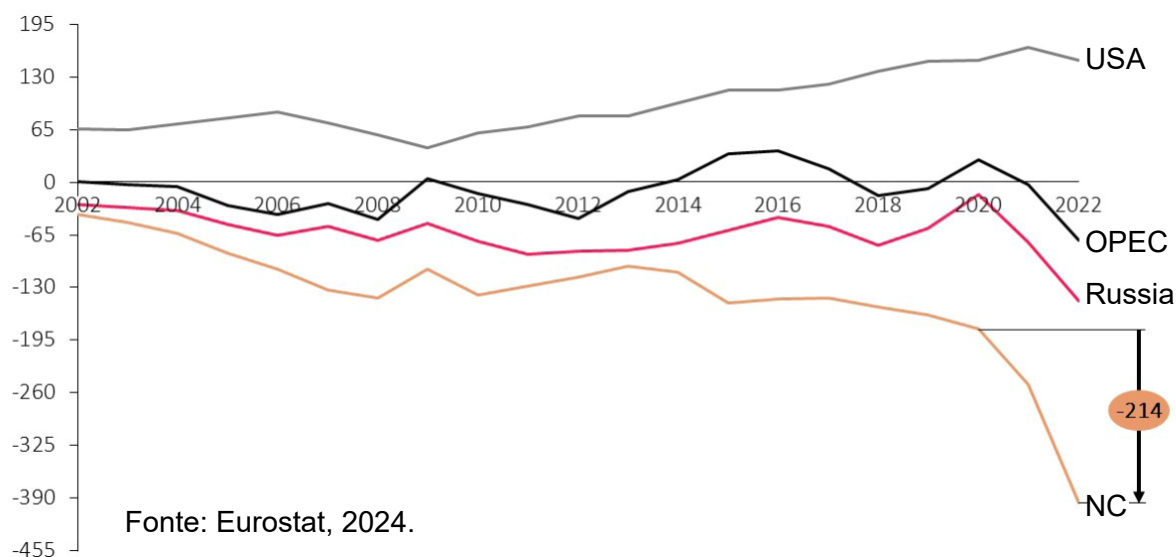


FIGURA 3: bilancia commerciale dell'UE per paese partner; miliardi di EUR

L'Europa deve affrontare alcune scelte fondamentali su come proseguire il suo percorso di decarbonizzazione, preservando nel contempo la posizione competitiva della sua industria. È improbabile che le soluzioni in bianco e nero abbiano successo nel contesto europeo. Emulare l'approccio statunitense di escludere sistematicamente la tecnologia cinese potrebbe ritardare la transizione energetica e quindi imporre costi più elevati all'economia dell'UE. Sarebbe inoltre più costoso per l'Europa attivare tariffe reciproche: oltre un terzo del PIL manifatturiero dell'UE è assorbito al di fuori dell'UE, rispetto a solo circa un quinto per gli Stati Uniti.^v Tuttavia, è improbabile che un approccio basato sul laissez-faire abbia successo anche in Europa, data la minaccia che potrebbe rappresentare per l'occupazione, la produttività e la sicurezza economica. Secondo le simulazioni della BCE, se l'industria cinese dei veicoli elettrici seguisse una traiettoria di sovvenzioni simile a quella applicata all'industria del solare fotovoltaico, la produzione interna di veicoli elettrici nell'UE diminuirebbe del 70 % e la quota di mercato globale dei produttori dell'UE diminuirebbe di 30 punti percentuali.^{vi} L'industria automobilistica da sola dà lavoro, direttamente e indirettamente, a quasi 14 milioni di europei. Data la sua forte posizione nell'innovazione delle tecnologie pulite, l'Europa potrebbe anche perdere la possibilità di beneficiare dei futuri guadagni di produttività che questo settore apporterà. Senza un punto d'appoggio nelle IIE, la sicurezza economica dell'Europa potrebbe essere compromessa, ad esempio attraverso una minore sicurezza alimentare (mancanza di fertilizzanti e pesticidi) e una minore autonomia per il settore della difesa. Cosa ancora più importante, il "Green Deal europeo" si basava sulla creazione di nuovi posti di lavoro verdi, pertanto la sua

sostenibilità politica potrebbe essere messa a repentaglio se la decarbonizzazione portasse invece alla deindustrializzazione in Europa, comprese le industrie in grado di sostenere la transizione verde.

L'Europa dovrà attuare una strategia mista che combini diversi strumenti politici e approcci per i diversi settori. Si possono distinguere quattro casi generali diversi. In primo luogo, vi sono alcuni settori in cui lo svantaggio in termini di costi dell'Europa è troppo grande per essere un serio concorrente. Anche se l'UE ha perso terreno a causa delle sovvenzioni estere, ha senso dal punto di vista economico importare la tecnologia necessaria e consentire ai contribuenti stranieri di sostenere i costi, diversificando nel contempo i fornitori nella misura del possibile per limitare le dipendenze. Il secondo caso generale riguarda le industrie in cui l'UE si preoccupa del luogo in cui avviene la produzione, per proteggere i posti di lavoro dalla concorrenza sleale, ma è agnostica sulla provenienza della tecnologia sottostante. In questo caso, un mix di politiche efficace consisterebbe nell'incoraggiare gli IDE in entrata, attuando nel contempo misure commerciali per compensare il vantaggio in termini di costi ottenuto dalle sovvenzioni estere. Con la combinazione dei recenti aumenti tariffari e degli annunci di IDE in alcuni Stati membri, questo approccio è attualmente applicato de facto nel settore automobilistico. Il terzo caso riguarda le industrie in cui l'UE ha un interesse strategico a garantire che le imprese europee conservino il know-how e la capacità produttiva pertinenti, consentendo di aumentare la produzione in caso di tensioni geopolitiche. In questo contesto l'UE dovrebbe mirare 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 obiettivo può essere raggiunto imponendo alle imprese straniere che intendono produrre in Europa di stipulare joint venture con imprese locali. Considerazioni di sicurezza possono portare a cambiamenti nel tempo nella classificazione delle industrie di interesse strategico. Il quarto caso riguarda le "industrie per l'infanzia", in cui l'UE ha un vantaggio innovativo e vede un elevato potenziale di crescita futura. In questo caso, esiste un programma consolidato di applicazione di una gamma completa di misure distorsive degli scambi fino a quando l'industria non raggiunge una portata sufficiente e le protezioni possono essere revocate.

L'attuazione di questa strategia richiederà un piano congiunto di decarbonizzazione e competitività in cui tutte le politiche siano allineate rispetto agli obiettivi dell'UE. Tra i settori prioritari da affrontare figurano, in primo luogo, la riduzione dei costi energetici per gli utenti finali trasferendo i benefici della decarbonizzazione e accelerando la decarbonizzazione del settore energetico in modo efficiente sotto il profilo dei costi, sfruttando tutte le soluzioni disponibili. In secondo luogo, cogliere le opportunità industriali presentate dalla transizione verde, che vanno dal rimanere in prima linea nell'innovazione delle tecnologie pulite alla produzione di tecnologie pulite su larga scala per sfruttare le opportunità della circolarità. In terzo luogo, la parità di condizioni nei settori più esposti alla concorrenza sleale dall'estero e/o che si trovano ad affrontare obiettivi di decarbonizzazione più rigorosi rispetto ai loro concorrenti internazionali, compresa l'applicazione di tariffe e altre misure commerciali ove giustificato.

La causa principale dei prezzi elevati dell'energia

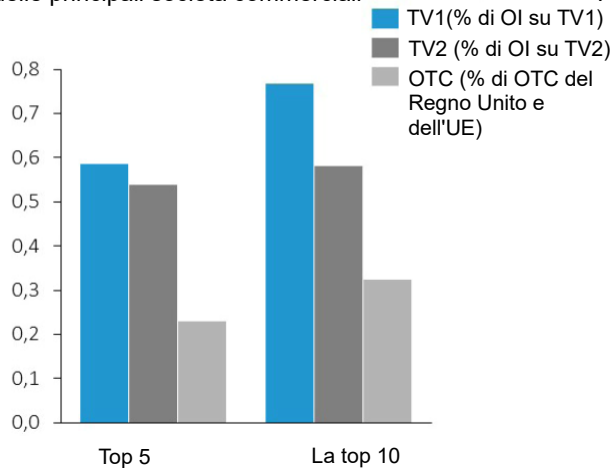
Le cause strutturali sono al centro del divario dei prezzi dell'energia e possono essere aggravate da sfide vecchie e nuove [cfr. il capitolo sull'energia]. Il differenziale di prezzo rispetto agli Stati Uniti è determinato principalmente dalla mancanza di risorse naturali in Europa e dal limitato potere contrattuale collettivo dell'Europa, nonostante sia il maggiore acquirente mondiale di gas naturale. Tuttavia, il divario è causato anche da problemi fondamentali con il mercato dell'energia dell'UE. Gli investimenti infrastrutturali sono lenti e non ottimali, sia per le energie rinnovabili che per le reti. Le regole del mercato impediscono alle industrie e alle famiglie di cogliere appieno i benefici dell'energia pulita nelle loro bollette. 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, sebbene questi problemi strutturali siano stati esacerbati dalla crisi energetica degli ultimi due anni, le crisi future potrebbero riportarli alla ribalta. Le tensioni nei mercati del gas dovrebbero attenuarsi grazie all'entrata in funzione di una nuova capacità di approvvigionamento globale, ma il sistema energetico dell'UE dovrà far fronte all'elettrificazione e alle nuove esigenze in materia di sicurezza dell'approvvigionamento.

L'UE è il più grande importatore mondiale di gas e GNL, ma il suo potenziale potere contrattuale collettivo non è sufficientemente sfruttato e dipende eccessivamente dai prezzi a pronti, minacciando l'Europa con prezzi del gas naturale più volatili.¹⁶ Questa mancanza di influenza è notevole soprattutto nel caso del gas da gasdotto, dove la possibilità di deviare i flussi di gas è più limitata, come dimostrano gli ultimi sforzi infruttuosi della Russia. Durante la crisi del 2022, ad 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 inutile dei prezzi. In risposta, l'UE ha introdotto un meccanismo di coordinamento per aggregare e far corrispondere la domanda con offerte competitive (AggregateEU), ma non vi è alcun obbligo di acquisto in comune sulla piattaforma. Allo stesso tempo, sebbene i prezzi del gas naturale siano notevolmente diminuiti rispetto ai picchi registrati durante la crisi energetica, l'UE si trova di fronte a prospettive sempre più volatili. Con la perdita di accesso al gas russo da gasdotto, il 42 % delle importazioni di gas dell'UE è arrivato sotto forma di GNL nel 2023, rispetto al 20 % del 2021. I prezzi del GNL sono in genere più elevati del gas da gasdotto sui mercati a pronti a causa dei costi di liquefazione e trasporto. Inoltre, con la riduzione dell'approvvigionamento di gasdotti dalla Russia, viene acquistato più gas sui mercati a pronti del GNL sia nell'UE che a livello mondiale, il che porta a una maggiore concorrenza. Anche il gas acquistato con contratti a lungo termine è in gran parte indicizzato ai mercati spot, che sono sempre più influenzati dalle interruzioni dell'offerta 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. Alcune società non finanziarie svolgono la maggior parte delle attività di negoziazione sui mercati europei del gas. Recenti elementi di prova presentati dall'Agenzia europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) suggeriscono che vi è una concentrazione significativa sia a livello di posizione che di sede di negoziazione e che la concentrazione è aumentata nel 2022 durante il massimo picco dei prezzi del gas naturale. Le prime 5 società detengono circa il 60 % delle posizioni in alcune sedi di negoziazione e le loro posizioni corte sono aumentate considerevolmente di quasi il 200 % tra febbraio e novembre 2022 [cfr. figura 4].^{vii} La supervisione delle attività di queste imprese potrebbe essere migliorata. Mentre le entità finanziarie regolamentate (ad esempio le banche di investimento, i fondi di investimento e i partecipanti al mercato di compensazione) sono disciplinate da norme di condotta e prudenziali, molte delle società che negoziano derivati su merci possono fare affidamento su esenzioni. In particolare, quando le attività principali di una società di materie prime non sono negoziate, possono essere esentate dall'autorizzazione come società di investimento sottoposta a vigilanza (le cosiddette esenzioni "accessorie"). Gli Stati Uniti hanno un approccio più severo. Le esenzioni si applicano ad alcuni tipi di contratti, ma le società produttrici di materie prime non sono esentate dalla vigilanza, il che consente un livello di controllo più preciso. Inoltre, le materie prime energetiche sono soggette a limiti di posizione, compresi i contratti di gas naturale di Henry Hub.

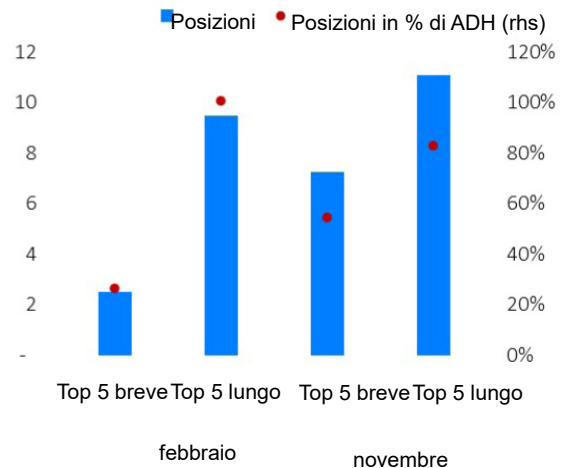
¹⁶ AggregateEU è un primo passo nell'aggregazione della domanda che consente la messa in comune della domanda, il coordinamento dell'uso delle infrastrutture e la negoziazione con i partner internazionali, promuovendo acquisti in comune dell'UE più centralizzati per sfruttare ulteriormente il potere di mercato dell'UE.

Alta concentrazione di posizioni nella 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 partecipanti diretti. La figura mostra che le prime cinque e le prime dieci controparti dell'UE (in termini di nozionali lordi) rappresentavano rispettivamente oltre il 50 % e il 60 % dei nozionali segnalati dalle entità dell'UE su ciascuno dei due mercati regolamentati del gas dell'UE. Dati al novembre 2022. OI: Interesse aperto. TV: Sede di negoziazione. OTC: Da banco. Fonti: Repertori di dati sulle negoziazioni (TR), Banca d'Inghilterra, ESMA.

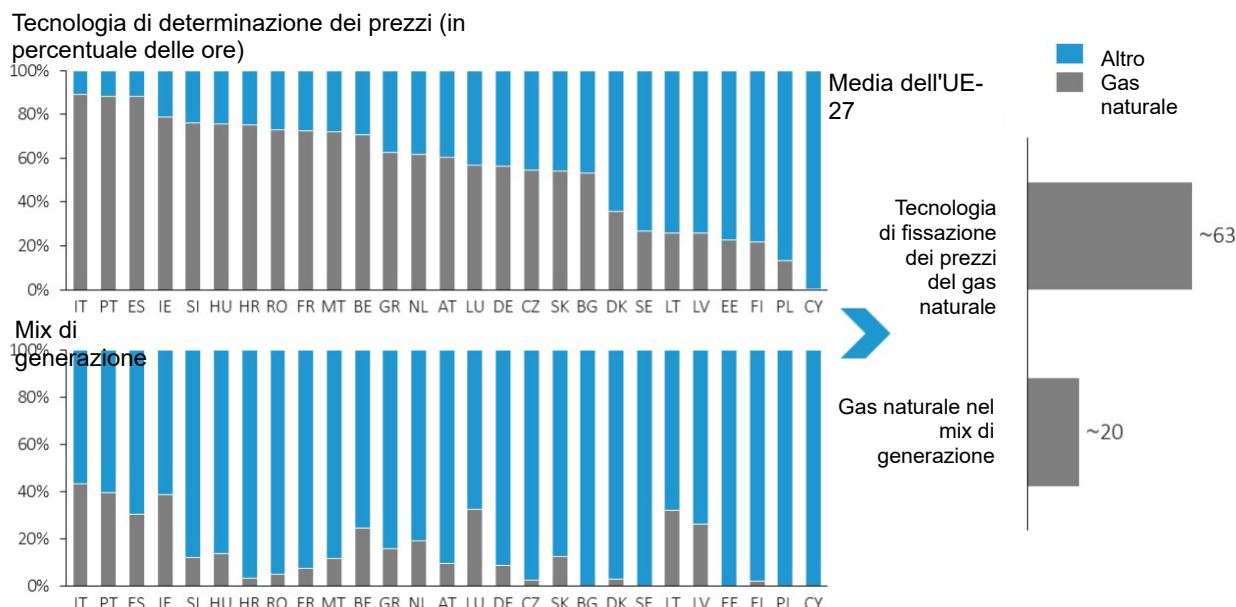
Alta concentrazione di posizioni
Posizioni sui future TFF olandesi



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

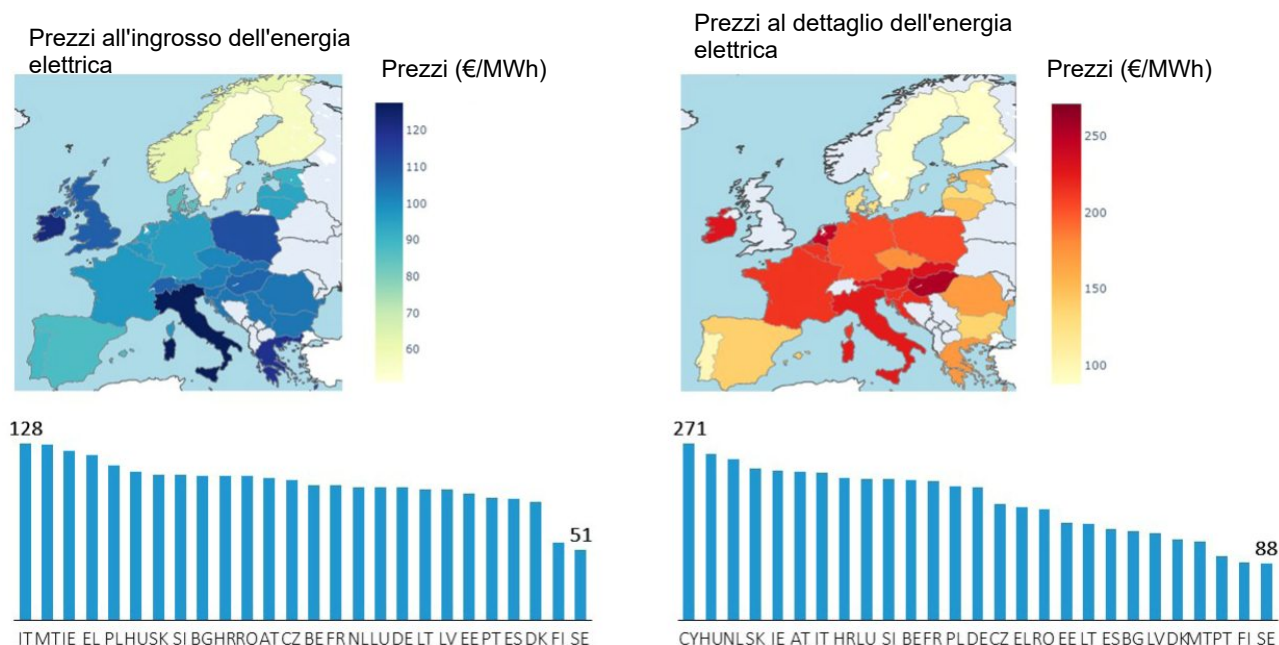
FIGURA 4: Concentrazione del mercato nei mercati dei derivati del gas dell'UE

Le regole del mercato europeo trasferiscono questa volatilità agli utenti finali e potrebbero impedire loro di beneficiare appieno dei vantaggi derivanti dalla decarbonizzazione della produzione di energia. Anche se l'Europa riduce la sua dipendenza dal gas naturale e aumenta gli investimenti nella produzione di energia pulita, le sue regole di mercato nel settore dell'energia elettrica non disaccoppiano completamente il prezzo dell'energia rinnovabile e nucleare dai prezzi più elevati e più volatili dei combustibili fossili, impedendo agli utenti finali di cogliere tutti i benefici dell'energia pulita nelle loro bollette [cfr. figura 5]. Nel 2022, al culmine della crisi energetica, il gas naturale ha determinato i prezzi per il 63 % del tempo, pur rappresentando solo il 20 % del mix elettrico dell'UE. L'uso di soluzioni contrattuali a lungo termine, come i mercati degli accordi per l'acquisto di energia elettrica (PPA) o i contratti per differenza (CfD), può contribuire ad attenuare il legame tra la determinazione marginale dei prezzi e il costo dell'energia per gli utenti finali, ma tali soluzioni sono sottosviluppate in Europa, limitando a sua volta i benefici derivanti dall'accelerazione della diffusione delle energie rinnovabili. In assenza di interventi, questo problema di disaccoppiamento rimarrà acuto almeno per il resto di questo decennio. Anche se gli obiettivi di installazione delle energie rinnovabili sono raggiunti, non si prevede di ridurre in modo significativo la quota di ore durante le quali i combustibili fossili fissano i prezzi dell'energia entro il 2030.



Fonte: Commissione europea (JRC), 2023

FIGURA 5: Tecnologia di fissazione dei prezzi per Stato membro e loro mix di generazione %, 2022



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

FIGURA 6: Prezzi all'ingrosso e al dettaglio dell'energia elettrica negli Stati membri per l'industria EUR/MWh, 2023

Un processo di autorizzazione lungo e incerto per la nuova alimentazione elettrica e le nuove reti costituisce un grave ostacolo a un'installazione più rapida di nuova capacità. Gli investimenti sia nella produzione di energia elettrica che nelle reti richiedono diversi anni tra gli studi di fattibilità e il completamento del progetto. Tuttavia, i tempi di autorizzazione variano notevolmente da uno Stato membro all'altro. L'intero processo di rilascio delle autorizzazioni per i parchi eolici onshore può richiedere fino a 9 anni in alcuni Stati membri, rispetto a meno di 3 anni in quelli più efficienti. I sistemi solari fotovoltaici montati a terra possono richiedere 3-4 anni per l'approvazione in alcuni paesi, ma 1 anno in altri. Il tempo dedicato all'analisi degli impatti

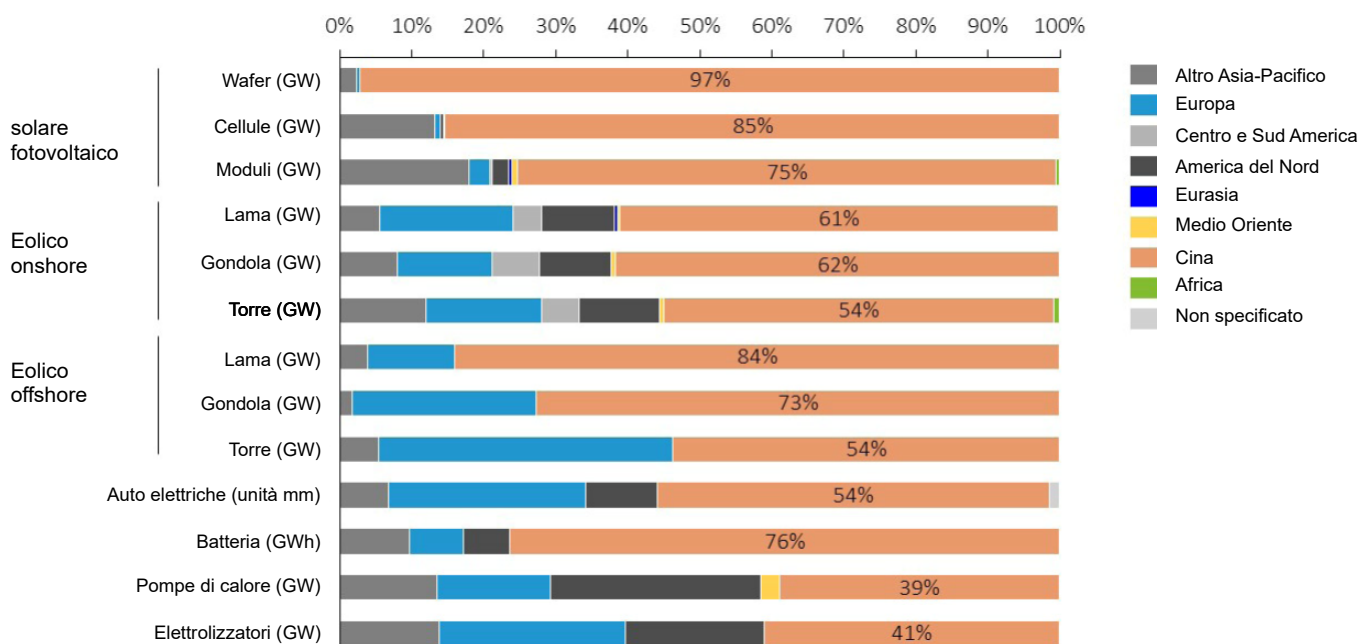
ambientali rappresenta una quota significativa della differenza tra i migliori e i peggiori risultati. L'UE ha sviluppato iniziative per ridurre le autorizzazioni (come le proposte di emergenza di cui all'articolo 122), ma permangono ostacoli significativi all'attuazione, in particolare la mancanza di capacità amministrativa e la digitalizzazione. Il 69% dei comuni segnala una mancanza di competenze relative alle valutazioni ambientali e climatiche.

Infine, nel corso del 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 differenze significative tra gli Stati membri per quanto riguarda le imposte e i regimi di sgravio dei prezzi. A differenza dell'UE, gli Stati Uniti non impongono alcuna tassa federale sul consumo di elettricità o gas naturale. Inoltre, poiché la produzione di energia elettrica rientra nell'ambito di applicazione dell'ETS dell'UE, la sua intensità di carbonio è valutata in termini di costi di produzione dell'energia elettrica. Tale costo è elevato e volatile nell'UE (pari a 20-25 EUR/MWh per la generazione a gas nell'UE), mentre in California lo stesso costo si aggira intorno ai 10-15 EUR/MWh. Escludendo i costi di CO₂ pagati dai produttori (che si stima siano compresi tra il 15 e il 20 % dei costi delle materie prime nel 2022), i costi di generazione sono compresi tra il 45 % per le famiglie e il 65 % dei prezzi industriali al dettaglio. I costi residui sono stati ripartiti approssimativamente equamente tra la rete e le imposte.

La minaccia per il settore europeo delle tecnologie pulite

Sebbene l'Europa sia leader mondiale nell'innovazione delle tecnologie pulite, sta sperperando i vantaggi nelle fasi iniziali a causa delle debolezze del suo ecosistema dell'innovazione [cfr. il capitolo sulle tecnologie pulite]. Più di un quinto delle tecnologie pulite e sostenibili in tutto il mondo sono sviluppate nell'UE e il gasdotto è ancora forte: circa la metà delle innovazioni dell'UE in materia di tecnologie pulite in fase di lancio o di entrata iniziale, il 22 % in fase di espansione e il 10 % già maturo.^{viii} Tuttavia, dal 2020 la brevettazione dell'innovazione a basse emissioni di carbonio ha subito un rallentamento in Europa, mentre negli ultimi anni il settore ha visto messi in discussione i suoi vantaggi iniziali. Ad esempio, dal 2015 al 2019 l'UE ha rappresentato il 65 % del capitale di rischio globale in fase iniziale per l'idrogeno e le celle a combustibile, ma questa quota è scesa al 10 % dal 2020 al 2022. Il settore delle tecnologie pulite soffre degli stessi ostacoli all'innovazione, alla commercializzazione e all'espansione in Europa che affliggono il settore digitale: un totale rispettivamente del 43 % e del 55 % delle medie e grandi imprese cita una regolamentazione coerente all'interno del mercato unico come principale strumento per promuovere la commercializzazione, mentre il 43 % delle piccole imprese ritiene che la mancanza di finanziamenti costituisca un ostacolo alla crescita.^{ix} Come nel settore digitale, la minore capacità delle imprese dell'UE nel settore delle tecnologie pulite di espandersi comporta un divario tra l'UE e gli Stati Uniti per quanto riguarda i finanziamenti nelle fasi successive.

Il potenziale di innovazione dell'Europa non si traduce in una superiorità manifatturiera per le tecnologie pulite, nonostante le dimensioni del suo mercato interno. L'UE è il secondo mercato più grande in termini di domanda di solare fotovoltaico, eolico ed EV. In molti di questi settori, l'UE ha goduto di un vantaggio industriale di primo piano e ha stabilito una leadership, ma non è stata in grado di mantenere tale leadership in modo coerente. In alcuni settori, come il solare fotovoltaico, l'UE ha già perso le sue capacità di produzione e la produzione è ora dominata dalla Cina [cfr. figura 7]. In altri, come le apparecchiature per la produzione di energia eolica, l'Europa ha una posizione solida, ma si trova ad affrontare sfide crescenti. Ad esempio, sebbene l'Europa mantenga il primato nell'assemblaggio di turbine eoliche - servendo l'85% della domanda interna e agendo come esportatore netto - ha perso quote di mercato significative nei confronti della Cina negli ultimi anni, scendendo 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 del carbonio. Tuttavia, molti operatori dell'UE preferiscono ancora produrre su larga scala in Cina a causa dei maggiori costi di costruzione in Europa, che consentono ritardi e un accesso più limitato alle materie prime critiche. Ad esempio, la produzione di elettrolizzatori richiede almeno 40 materie prime e l'UE attualmente ne produce solo l'1-5% a livello nazionale. Nel complesso, nonostante l'ambizione dell'UE di mantenere e sviluppare la capacità di produzione di tecnologie pulite, vi sono molteplici segnali di un'evoluzione nella direzione opposta, con le imprese dell'UE che annunciano tagli alla produzione, chiusure e delocalizzazioni parziali o totali.



Fonte: Commissione europea, 2024. Basato sull'AIE, Bruegel.

FIGURA 7: Capacità di produzione di tecnologie pulite per regione %, 2021

La minaccia alla posizione dell'Europa nel settore delle tecnologie pulite è dovuta principalmente alla mancanza di una strategia industriale equivalente ad altre grandi regioni. I produttori dell'UE risentono principalmente di una mancanza di stabilità della domanda e di divari nei costi di produzione, rafforzati dalla disparità di condizioni con altre grandi economie che forniscono sovvenzioni significative e creano barriere commerciali. La Commissione europea stima che le sovvenzioni cinesi per la produzione di tecnologie pulite siano state a lungo il doppio di quelle dell'UE in percentuale del PIL, mentre il paese ha protetto il suo mercato interno per il solare fotovoltaico, le apparecchiature di generazione di energia eolica e le batterie per veicoli elettrici. Si stima che la legge statunitense sulla riduzione dell'inflazione (Inflation Reduction Act, IRA) fornisca tra 40 e 250 miliardi di USD a sostegno della produzione di tecnologie pulite e contribuisca a colmare il divario dei costi degli Stati Uniti rispetto ai produttori cinesi. Queste politiche hanno lasciato l'UE con un notevole svantaggio in termini di costi: ad esempio, i costi di produzione del solare fotovoltaico in Cina sono inferiori di circa il 35-65% rispetto all'Europa e i costi di produzione delle celle delle batterie sono inferiori del 20-35%.^x Nel 2023 l'UE ha annunciato una risposta globale con la normativa sull'industria a zero emissioni nette. Tuttavia, il sostegno finanziario dell'UE rimane frammentato tra i diversi programmi, caratterizzato da una maggiore complessità e tempi di realizzazione, e generalmente esclude i costi operativi in cui i divari di costo sono maggiori. Nel complesso, i finanziamenti per l'industria manifatturiera a livello dell'UE sono da cinque a dieci volte meno generosi rispetto all'IRA. Infine, sebbene specifichi gli obiettivi di produzione dell'UE, l'iniziativa a favore dell'industria a zero emissioni nette non è sostenuta da quote minime esplicite per i prodotti e i componenti locali, quote che altre regioni applicano regolarmente, il che significa che la domanda dell'UE non è incanalata in modo prevedibile verso la produzione di tecnologie pulite dell'UE.

Il miglioramento delle prospettive dell'UE per la sua industria delle batterie dimostra che uno sforzo politico mirato può avere successo, anche se gli attori di paesi terzi possono trarne i maggiori benefici. Sebbene la quota di mercato dell'UE nel settore delle batterie agli ioni di litio si attesti a livello mondiale ad appena il 6,5 %, la produzione di batterie ha raggiunto circa 65 GWh nel 2023 nell'UE, con una crescita di circa il 20 % rispetto all'anno precedente. Per fare un confronto, gli Stati Uniti hanno registrato 80 GWh di produzione e una crescita simile, mentre le cifre in Cina sono state rispettivamente 670 GWh e 50%. Il sostegno pubblico allo sviluppo delle batterie è stato fondamentale per rafforzare la posizione dell'Europa. La spesa pubblica per la tecnologia delle batterie è aumentata in media del 18% all'anno negli ultimi dieci anni e l'Europa si colloca solo dietro il Giappone e la Corea del Sud come luogo per le domande di brevetto per le tecnologie di accumulo delle batterie. Con gli investimenti previsti nell'UE più che triplicati nel 2023, l'AIE prevede che l'UE potrebbe soddisfare la sua domanda interna di batterie entro il 2030. Questa crescita della capacità aumenterà 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 sono ancora annunciati in questa fase e lo sviluppo effettivo dipenderà dal sostegno delle politiche, dall'autorizzazione al finanziamento. Inoltre, circa la metà degli investimenti annunciati proviene da imprese di paesi terzi e, nella maggior parte dei casi, i progetti non sono realizzati sotto forma di joint venture. Di conseguenza, l'UE potrebbe perdere l'opportunità di combinare l'apertura agli IDE in entrata con lo sviluppo di un know-how critico tra i produttori europei.

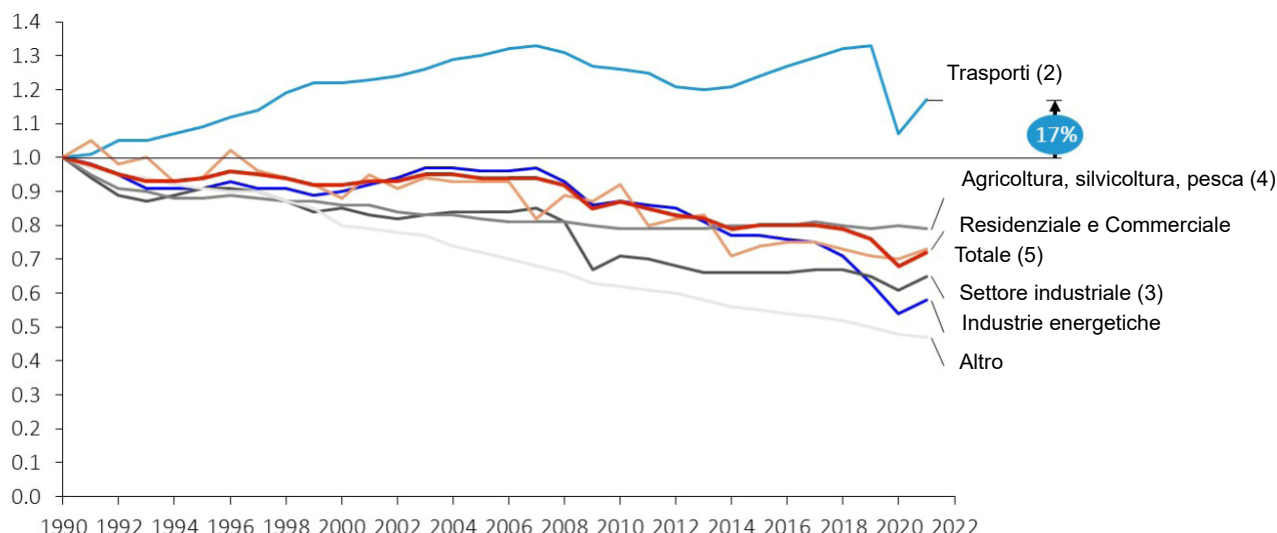
Le sfide della decarbonizzazione asimmetrica

Le industrie "difficili da abbattere" risentono non solo dei prezzi elevati dell'energia, ma anche della mancanza di sostegno pubblico per raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione e gli investimenti in combustibili sostenibili [cfr. i capitoli sulle industrie ad alta intensità energetica e sui trasporti]. Nonostante le enormi esigenze di investimento delle industrie ad alta intensità energetica (IIE) e le difficili ragioni economiche per investire in settori "difficili da abbattere", il sostegno pubblico alla transizione in Europa è limitato. Solo una quota residua delle attuali risorse ETS è destinata alle IIE, dando priorità all'efficienza residenziale, allo sviluppo delle energie rinnovabili o, recentemente, alla riduzione delle bollette energetiche. Sebbene le IIE in altre regioni non affrontino gli stessi obiettivi di decarbonizzazione né richiedano 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, nonché ingenti sovvenzioni per l'acciaio. La decarbonizzazione rappresenta inoltre uno svantaggio competitivo per le parti più difficili da abbattere del settore dei trasporti (aviazione e trasporto marittimo). I voli e i viaggi marittimi extra-UE sono in parte esclusi dall'ETS, il che significa che i prezzi di questi viaggi non riflettono ancora il loro impatto climatico. Di conseguenza, vi è il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio e di deviazione delle imprese dai nodi di trasporto dell'UE verso quelli del vicinato dell'UE, a meno che non si trovino soluzioni efficaci per garantire condizioni di parità a livello internazionale. Allo stesso tempo, sebbene i combustibili a basse emissioni di carbonio saranno fondamentali per la decarbonizzazione di queste industrie, aumentare la capacità produttiva marginale esistente oggi è una sfida. In particolare, l'UE deve iniziare a costruire una catena di approvvigionamento per i combustibili alternativi, o i costi per raggiungere i suoi obiettivi saranno significativi.

Nel complesso, i trasporti possono svolgere un ruolo fondamentale nella decarbonizzazione dell'economia dell'UE, ma se si riveleranno un'opportunità per l'Europa dipende dalla pianificazione. I trasporti rappresentano un quarto di tutte le emissioni di gas a effetto 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 dell'UE per la competitività dei trasporti ostacola la capacità dell'Europa di sfruttare le possibilità offerte dal trasporto multimodale per ridurre le emissioni di carbonio. La mobilità sostenibile richiede un approccio integrato nei confronti delle reti energetiche, delle infrastrutture di ricarica, della standardizzazione delle apparecchiature di produzione, delle telecomunicazioni (comprese le tecnologie satellitari e di navigazione) e dei finanziamenti. Tuttavia, mentre i trasporti fanno parte del piano per l'obiettivo climatico 2040 della Commissione, sono esclusi dai piani nazionali obbligatori per l'energia e il clima in cui gli Stati membri delineano le loro strategie per attuare la decarbonizzazione. Questa mancanza di coordinamento si traduce, ad esempio, in un quadro normativo preciso e vincolante per le case automobilistiche e la logistica aziendale, aumentando la domanda di veicoli elettrici e infrastrutture di ricarica, senza un obbligo analogo per i fornitori di energia di fornire un accesso alla rete stabile e potente di capacità sufficiente. La transizione verso la mobilità sostenibile è ulteriormente ostacolata dalla mancanza di interoperabilità delle infrastrutture e dei requisiti tecnici per la diffusione di flotte e attrezzature, nonché dalla limitata diffusione della digitalizzazione. Solo l'1 % delle operazioni marittime transfrontaliere e il 5 % delle operazioni di trasporto ferroviario in Europa sono completamente prive di supporti¹⁷ cartacei.

17 Esistono differenze tra i singoli modi di trasporto: 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](#) (Sfide e opportunità), 2022.

Emissioni di gas a effetto serra¹, indice 1990=1



Note: 1 Escluse le emissioni LULUCF e i trasporti marittimi internazionali, compresi il trasporto aereo internazionale e le emissioni indirette di CO₂. 2 Escluso il traffico marittimo internazionale (traffico internazionale in partenza dall'UE), compreso il trasporto aereo internazionale. 3 Emissioni derivanti dalla produzione e dall'edilizia, dai processi industriali e dall'uso dei prodotti. 4 Emissioni derivanti dalla combustione di combustibili e altre emissioni provenienti dall'agricoltura.

Fonte: Commissione europea, 2023

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

Il settore automobilistico è un esempio chiave di mancanza di pianificazione dell'UE, che applica una politica climatica senza una politica industriale [cfr. il capitolo sull'industria automobilistica]. Il principio della neutralità tecnologica non è sempre stato applicato nel settore automobilistico. L'ambizioso obiettivo di azzerare le emissioni allo scarico entro il 2035 porterà di fatto all'eliminazione graduale delle nuove immatricolazioni di veicoli con motori a combustione interna e alla rapida penetrazione sul mercato dei veicoli elettrici. Tuttavia, l'UE non ha dato seguito a queste ambizioni con una spinta sincronizzata per convertire la catena di approvvigionamento. Ad esempio, la Commissione ha lanciato l'Alleanza europea per le batterie per costruire una catena del valore delle batterie in Europa solo nel 2017, mentre l'Europa nel suo complesso è molto indietro nell'installazione di infrastrutture di ricarica. La Cina, al contrario, 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 ed è ora una generazione avanti nella tecnologia dei veicoli elettrici praticamente in tutti i settori, producendo anche a costi inferiori. Le imprese europee stanno già perdendo quote di mercato e questa tendenza potrebbe accelerare con il superamento delle strozzature nel settore del trasporto marittimo [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 delle case automobilistiche europee nel mercato europeo dei veicoli elettrici è scesa dall'80 % al 60 %.

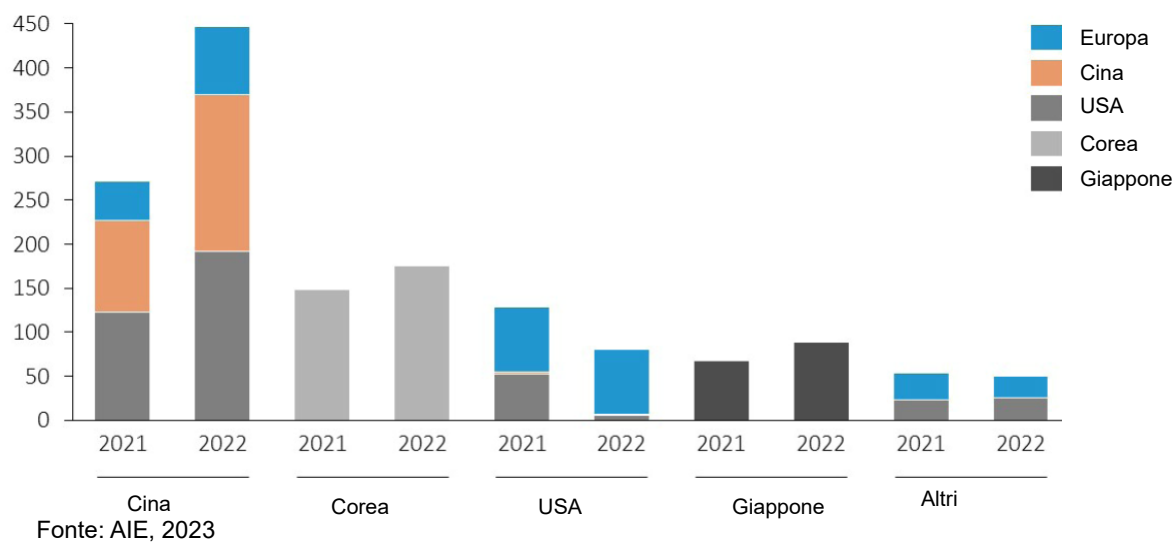


FIGURA 9: Importazioni di auto elettriche in Europa per paese di produzione e sede centrale del costruttore Mille veicoli, 2021-2022

Un piano comune per la decarbonizzazione e la competitività

Il primo obiettivo fondamentale per il settore energetico è ridurre il costo dell'energia per gli utenti finali trasferendo i benefici della decarbonizzazione [cfr. il capitolo sull'energia]. Il gas naturale continuerà a far parte del mix energetico in Europa nel medio termine - gli scenari suggeriscono che la domanda di gas dell'UE diminuirà dell'8%-25% entro il 2030 - e quindi questo obiettivo richiede una riduzione della volatilità dei prezzi del gas naturale. La relazione raccomanda di rafforzare gli appalti congiunti, almeno per il GNL, per sfruttare il potere di mercato dell'Europa e istituire partenariati a lungo termine con partner commerciali affidabili e diversificati nell'ambito di un'autentica strategia dell'UE per il gas. L'Europa deve inoltre ridurre la sua esposizione al mercato a pronti incoraggiando un progressivo allontanamento dall'approvvigionamento spot-linked e ridurre la volatilità nei 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 di posizione finanziaria e massimali dinamici in circostanze in cui i prezzi a pronti dell'energia o dei derivati dell'UE divergono notevolmente dai prezzi globali dell'energia. L'UE dovrebbe inoltre istituire un corpus comune di norme di negoziazione che si applichi sia ai mercati a pronti che ai mercati dei derivati e garantire una vigilanza integrata dei mercati dell'energia e dei derivati energetici. Infine, l'UE dovrebbe riesaminare l'"esenzione per le attività accessorie" per garantire che tutte le entità di negoziazione siano soggette alla stessa vigilanza e agli stessi requisiti.

Allo stesso tempo, il trasferimento dei benefici della decarbonizzazione richiede politiche per disaccoppiare meglio il prezzo del gas naturale dall'energia pulita. L'UE dovrebbe dissociare la remunerazione delle energie rinnovabili e del nucleare dalla produzione di combustibili fossili basandosi sugli strumenti introdotti nell'ambito del nuovo assetto del mercato dell'energia elettrica, quali gli HTM e i CfD bidirezionali, e estendendo progressivamente gli HTM e i CFD a tutte le attività rinnovabili e nucleari in modo armonizzato. Il sistema dei prezzi marginali dovrebbe essere utilizzato per garantire un equilibrio efficiente nel sistema energetico. Per aumentare la diffusione degli accordi di compravendita di energia elettrica nel settore industriale, la relazione raccomanda lo sviluppo di piattaforme di mercato per contrarre risorse e mettere in comune la domanda tra produttori e acquirenti. L'iniziativa può essere combinata con regimi volti a fornire garanzie per attenuare i rischi di controparte finanziaria derivanti dall'utilizzo di tali piattaforme, ampliando in tal modo l'accesso al mercato per le PMI. Ad esempio, la BEI e le banche nazionali di promozione potrebbero fornire controgaranzie e prodotti finanziari specifici per i piccoli consumatori o fornitori che non dispongono di un adeguato rating del credito. Parallelamente, una componente fondamentale della riduzione dei costi dell'energia per gli utenti finali è la riduzione della tassazione dell'energia, che può essere conseguita adottando un livello massimo comune di sovrattasse in tutta l'UE (comprese imposte, prelievi e oneri di rete). La riforma legislativa in questo settore è soggetta all'unanimità, ma si può prendere in considerazione la cooperazione tra un sottoinsieme di Stati membri o orientamenti sulla tassazione dell'energia.

Il secondo obiettivo fondamentale è accelerare la decarbonizzazione in modo efficiente sotto il profilo dei costi, sfruttando tutte le soluzioni disponibili attraverso un approccio tecnologicamente neutro. Tale approccio dovrebbe includere le energie rinnovabili, il nucleare, l'idrogeno, la bioenergia e la cattura, l'utilizzo e lo stoccaggio del carbonio e dovrebbe essere sostenuto da una massiccia mobilitazione di finanziamenti sia pubblici che privati (sulla base delle proposte presentate nel capitolo sugli investimenti). Tuttavia, aumentare l'offerta di finanziamenti per la diffusione dell'energia pulita non produrrà i risultati desiderati senza aumentare il ritmo delle autorizzazioni per l'installazione. Sono disponibili diverse opzioni per ridurre i ritardi autorizzativi per i 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 del volume delle autorizzazioni rilasciate per l'energia eolica terrestre 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 riscaldamento, ai generatori di calore e alle infrastrutture di cattura e stoccaggio dell'idrogeno e del carbonio. È inoltre necessaria una maggiore attenzione alla digitalizzazione delle procedure nazionali di autorizzazione in tutta l'UE e al superamento della mancanza di risorse da parte delle autorità preposte al rilascio delle autorizzazioni. Ad esempio, le spese amministrative per le procedure potrebbero essere aumentate per garantire che le autorità dispongano di capacità adeguate per fornire approvazioni tempestive. Un'altra via potenziale per l'UE sarebbe quella di fare delle aree di accelerazione delle energie rinnovabili e delle valutazioni ambientali strategiche la regola per l'espansione delle energie rinnovabili, sostituendo le valutazioni individuali per progetto. Aggiornamenti mirati della pertinente legislazione ambientale dell'UE potrebbero essere utilizzati per prevedere esenzioni limitate (nel tempo e nel perimetro) nelle direttive ambientali dell'UE fino al conseguimento della neutralità climatica. La legislazione riveduta dovrebbe nominare autorità nazionali di ultima istanza per garantire

l'autorizzazione dei progetti in caso di mancata risposta da parte delle autorità locali dopo un periodo di tempo prestabilito (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 settore orizzontale nel settore dell'energia la cui importanza non può essere sopravvalutata, sono le reti energetiche dell'UE. Per realizzare un cambiamento radicale nella realizzazione della rete sarà necessario un nuovo approccio alla pianificazione a livello dell'UE e degli Stati membri, compresa la capacità di prendere decisioni efficaci e accelerare il rilascio delle autorizzazioni, di mobilitare finanziamenti pubblici e privati adeguati e di innovare le risorse e i processi della rete. Da una prospettiva europea, il rapido aumento dell'installazione di interconnettori dovrebbe essere al centro dell'attenzione. 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). Tale regime dovrebbe abbreviare la durata delle procedure nazionali e integrarle in un unico processo, evitando la possibilità che i progetti siano bloccati da singoli interessi nazionali. Alcuni grandi progetti di energia rinnovabile, come i grandi impianti eolici offshore nel Mare del Nord, potrebbero essere applicati anche attraverso questa procedura, evitando ritardi a livello locale. In secondo luogo, il prossimo quadro finanziario pluriennale dovrebbe rafforzare lo strumento dell'UE dedicato al finanziamento degli interconnettori (meccanismo per collegare l'Europa). In terzo luogo, dovrebbe essere creato un coordinatore europeo permanente incaricato di assistere nell'ottenimento dei permessi necessari. Tale coordinatore sarebbe responsabile del monitoraggio dei progressi nella procedura di rilascio delle autorizzazioni e dell'agevolazione della 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 solido comporterebbe il rafforzamento dei poteri di monitoraggio, indagine e decisione a livello dell'UE, con la possibilità di esercitare un controllo regolamentare completo su tutte le decisioni e i processi che hanno un impatto transfrontaliero diretto. Un'autentica Unione dell'energia dovrebbe garantire che le funzioni del mercato centrale rilevanti per un mercato integrato siano svolte a livello centrale e soggette a un'adeguata vigilanza regolamentare.

Mentre le industrie "difficili da abbattere" beneficeranno di prezzi dell'energia più bassi, l'UE dovrebbe adottare un approccio pragmatico alla decarbonizzazione per mitigare i potenziali compromessi [cfr. i capitoli sulle industrie ad alta intensità energetica e sui trasporti]. Affinché l'UE possa guidare la decarbonizzazione delle IIE, è necessaria una maggiore attenzione sia da parte dell'UE che dei governi nazionali per fornire risorse finanziarie sufficienti. La relazione raccomanda di destinare una quota maggiore dei proventi dell'ETS alle IIE, con risorse mirate all'innovazione di beni e processi e al miglioramento delle competenze necessarie per la decarbonizzazione, ad esempio sostenendo la diffusione dell'idrogeno verde o delle soluzioni di cattura e stoccaggio del carbonio. I proventi dell'ETS dovrebbero essere utilizzati anche per sostenere la decarbonizzazione del settore dei trasporti, contribuendo a raggiungere le tappe fondamentali dell'UE per il trasferimento di una maggiore attività verso modi di trasporto sostenibili. I finanziamenti per la decarbonizzazione in tutta l'UE dovrebbero basarsi su strumenti comuni, competitivi e semplici, come i CfD sul carbonio o le aste competitive della Banca europea dell'idrogeno. Dovrebbe essere predisposto un paniere di opzioni per sostenere finanziariamente la decarbonizzazione dei trasporti. Tra queste potrebbero figurare i contratti per differenza per ridurre il rischio di investimenti in combustibili a basse emissioni di carbonio, la combinazione di sovvenzioni dell'UE con il sostegno della BEI e delle banche nazionali di promozione e modelli basati su attività normative per gli investimenti in infrastrutture ferroviarie (ad alta velocità). Allo stesso tempo, durante la transizione dovrebbero essere garantite condizioni di parità a livello mondiale per le IIE e gli operatori dei trasporti. Sebbene il CBAM sia uno strumento importante per le imprese europee per rimanere competitive rispetto ai loro omologhi internazionali che devono far fronte a prezzi del carbonio inferiori o nulli, il suo successo è ancora incerto. L'UE dovrebbe monitorare attentamente e migliorare la progettazione del CBAM durante la fase di transizione e prendere in considerazione la possibilità di rinviare la graduale eliminazione delle quote gratuite ETS per le IIE se l'attuazione è inefficace.

Per capitalizzare la spinta alla decarbonizzazione, l'Europa dovrebbe riorientare il suo sostegno alla produzione di tecnologie pulite, concentrandosi sulle tecnologie in cui ha un ruolo guida o in cui vi è un motivo strategico per sviluppare la capacità interna [cfr. il capitolo sulle tecnologie pulite]. Il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP) dovrebbe razionalizzare il numero 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 offerta dalle batterie. Il sostegno a titolo del bilancio dell'UE dovrebbe offrire alle imprese un unico punto di ingresso con una procedura di domanda e condizioni di aggiudicazione uniformi e dovrebbe prevedere un sostegno sia per le spese in conto capitale che per le spese operative. Per attrarre maggiori finanziamenti del

settore privato verso le tecnologie pulite, e in particolare verso le imprese innovative, dovrebbero essere sviluppati regimi di finanziamento dedicati che utilizzino le stesse strategie di finanziamento discusse nel capitolo 2. A livello nazionale, per garantire una domanda prevedibile per l'industria delle tecnologie pulite dell'UE e compensare le politiche distorsive degli scambi all'estero, la relazione raccomanda di introdurre una quota minima esplicita per la produzione locale di prodotti e componenti selezionati negli appalti pubblici e nelle aste CfD e in altre forme di produzione locale. Tale contingente dovrebbe essere combinato con criteri stabiliti a livello dell'UE per orientare la produzione locale verso le soluzioni più innovative e sostenibili. L'approccio potrebbe essere sostenuto dalla creazione di joint venture o accordi di cooperazione per il trasferimento e la condivisione delle conoscenze tra imprese dell'UE e di paesi terzi. Per le "industrie infantili", si raccomanda agli Stati membri di pianificare le prossime aste e procedure di appalto pubblico per fungere da "cliente di lancio" per le nuove tecnologie.

La politica commerciale sarà fondamentale per combinare la decarbonizzazione con la competitività, garantire le catene di approvvigionamento, far crescere nuovi mercati e compensare la concorrenza sponsorizzata dallo Stato. Poiché le catene di approvvigionamento di alcune tecnologie pulite sono altamente concentrate, l'UE ha opportunità vantaggiose per tutti di collaborare strategicamente con altre regioni in fasi mirate delle catene di approvvigionamento delle tecnologie pulite. Le regioni limitrofe che condividono gli stessi principi e che hanno accesso a fonti energetiche rinnovabili e materie prime a basso costo potrebbero aiutare l'Europa a conseguire i suoi obiettivi in materia di energia e clima in modo economicamente accessibile, ampliando nel contempo la diversificazione degli approvvigionamenti. Allo stesso tempo, l'UE dovrebbe sfruttare la sua forte posizione nel settore delle tecnologie pulite e cogliere le opportunità di investire 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 conseguire tali obiettivi, la relazione raccomanda all'UE di istituire partenariati industriali con i paesi terzi sotto forma di accordi di prelievo lungo tutta la catena di approvvigionamento o di investimento in progetti di produzione. Il Global Gateway dell'UE potrebbe essere sfruttato per gli investimenti necessari. Tuttavia, in situazioni in cui imprese dell'UE altrimenti produttive sono minacciate dalla concorrenza sponsorizzata dallo Stato, l'UE dovrebbe essere pronta ad applicare misure commerciali in linea con i principi sopra descritti [cfr. il riquadro al capitolo 1 – il punto di partenza].

Nell'ambito della sua strategia di decarbonizzazione, l'UE dovrebbe elaborare un piano d'azione industriale per il settore automobilistico [cfr. il capitolo sull'industria automobilistica]. Nel breve termine, l'obiettivo principale del settore dovrebbe essere quello di evitare una delocalizzazione radicale della produzione al di fuori dell'UE o la rapida acquisizione di impianti e società dell'UE da parte di produttori stranieri sovvenzionati dallo Stato, continuando nel contempo la decarbonizzazione. Le tariffe compensative recentemente adottate dalla Commissione nei confronti delle imprese automobilistiche cinesi che producono veicoli elettrici a batteria contribuiranno a creare condizioni di parità a tale riguardo, consentendo nel contempo un reale aumento della produttività in Cina. Guardando al futuro, la relazione raccomanda all'UE di elaborare una tabella di marcia industriale che tenga conto della convergenza orizzontale (elettrificazione, digitalizzazione e circolarità) e della convergenza verticale (materie prime critiche, batterie, infrastrutture di trasporto e ricarica) delle catene del valore nell'ecosistema automobilistico. Nell'ambito di questo piano d'azione, l'UE dovrebbe valutare il sostegno agli IPCEI nel settore automobilistico. La scala, la standardizzazione e la collaborazione saranno fondamentali affinché i costruttori dell'UE diventino competitivi in settori quali i veicoli elettrici europei di piccole dimensioni e a prezzi accessibili, i veicoli software-defined e le soluzioni di guida autonoma e la catena del valore della circolarità. Una politica digitale coerente, che comprenda l'ecosistema dei dati, dovrebbe sostenere questi sviluppi. Nell'elaborazione di tale tabella di marcia, l'UE dovrebbe seguire un approccio tecnologicamente neutro nel definire il percorso verso la riduzione delle emissioni di CO₂ e degli inquinanti e dovrebbe fare il punto sugli sviluppi tecnologici e di mercato.

La più ampia strategia dell'UE per l'integrazione transfrontaliera e modale e i trasporti sostenibili deve essere orientata alla competitività e non solo alla coesione [cfr. il capitolo sui trasporti]. I trasporti dovrebbero basarsi su un nuovo approccio unificato alla pianificazione a livello dell'UE e nazionale, incentrato sull'armonizzazione, l'interoperabilità e la coesione. Tale approccio dovrebbe essere accompagnato da un maggiore coordinamento con le industrie di rete adiacenti (energia e telecomunicazioni) e da nuovi incentivi nel bilancio dell'UE affinché gli Stati membri rimuovano gli ostacoli all'integrazione nell'UE e garantiscano l'interoperabilità e la concorrenza in tutti i segmenti dei trasporti, quando tali obiettivi vanno oltre l'applicazione del diritto dell'UE. L'UE dovrebbe inoltre continuare a rafforzare la sua posizione di leader nel settore dei trasporti innovativi avviando progetti di innovazione industriale per le sfide della decarbonizzazione, come un dimostratore industriale (nell'ambito di una nuova impresa comune "Competitività", che sostituisce gli attuali partenariati pubblico-privato) o un IPCEI per la futura fuga a emissioni zero.

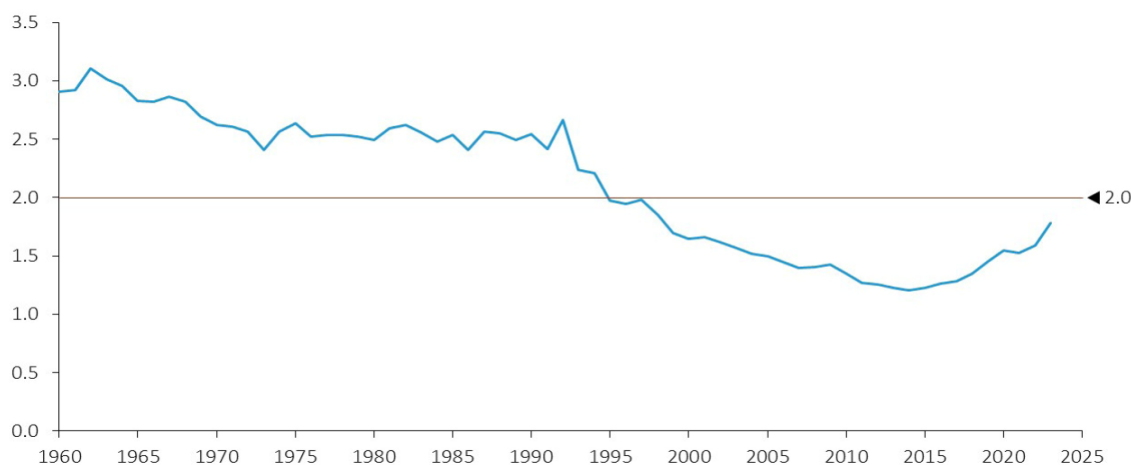
ENDNOTES

-
- i Commissione europea, "Medium-term [projections of potential GDP growth in turbulent times](#)" ([Proiezioni a medio termine della crescita potenziale del PIL in tempi di turbolenza](#)), European Economic Forecast, primavera 2023, numero speciale 4.1, 2023.
 - ii BEI, " Indagine della [BEI sugli investimenti 2023: Panoramica dell'Unione europea](#)", 2023.
 - iii AIE, [tabella di marcia per l'azzeramento delle emissioni nette](#), aggiornamento 2023
 - iv DiPippo, G., Mazzocco, I., & Kennedy, S., "[Red Ink: Estimating Chinese Industrial Policy Spending in Comparative Perspective](#)", Centro per gli studi strategici e internazionali, 2022.
 - v BCE, [L'autonomia strategica aperta dell'UE dal punto di vista delle banche centrali: Challenges to the monetary policy landscape from a changing geopolitical environment](#) (Sfide per il panorama della politica monetaria derivanti da un contesto geopolitico in evoluzione), Occasional Paper della BCE, serie n. 311, 2023.
 - vi BCE, [L'evoluzione del modello di crescita cinese: sfide e prospettive di crescita a lungo termine](#)", Bollettino economico della BCE, numero 5/2024, 2024.
 - vii ESMA, [TRV Risk analysis – EU natural gas derivatives markets: rischi e tendenze](#), 2023.
 - viii BEI e Ufficio europeo dei brevetti, [Financing and commercialisation of cleantech innovation \(Finanziamento e commercializzazione dell'innovazione nel settore delle tecnologie pulite\)](#), 2024.
 - ix Ibid
 - x AIE, [Advancing Clean Technology Manufacturing \(Promuovere la produzione di tecnologie pulite\)](#), 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 ha ampie dipendenze esterne, che vanno dalle materie prime critiche (CRM) alle tecnologie avanzate. Molte di queste dipendenze potrebbero diventare vulnerabilità in una situazione in cui il commercio si frammenta lungo linee geopolitiche. Circa il 40 % delle importazioni europee proviene da un numero limitato di fornitori e difficile da sostituire, e circa la metà di tali importazioni proviene da paesi con i quali non è allineata strategicamente.ⁱ Di conseguenza, l'esposizione nozionale dell'Europa a qualsiasi "arresto improvviso" degli scambi causato da una conflagrazione geopolitica è elevata. Tuttavia, in assenza di uno scenario estremamente impreveduto, un profondo e rapido disaccoppiamento del commercio mondiale sembra improbabile nel medio termine. Le prove della deglobalizzazione sono attualmente limitate, con le imprese che preferiscono diversificare i fornitori piuttosto che re-shore o produzione near-shore su una scala significativa.ⁱⁱ Né la Cina né l'UE sono incentivate ad accelerare questo processo: come dimostrato nel capitolo precedente, la Cina dipende dall'UE per assorbire la sua capacità in eccesso nel settore delle 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 minando i suoi obiettivi politici comuni. Il crescente ricorso alle dipendenze come "arma geopolitica" rischia a sua volta di aumentare l'incertezza e di avere un effetto negativo sugli investimenti delle imprese.ⁱⁱⁱ

Il deterioramento delle relazioni geopolitiche crea inoltre nuove esigenze di spesa per la difesa e la capacità industriale di difesa. L'Europa si trova ora ad affrontare ovunque la guerra convenzionale ai suoi confini orientali e la guerra ibrida, compresi gli attacchi alle infrastrutture energetiche e alle telecomunicazioni, l'interferenza nei processi democratici e la militarizzazione della migrazione.^{iv} Allo stesso tempo, la dottrina strategica statunitense si sta spostando dall'Europa verso l'orlo del Pacifico, ad esempio nel formato AUKUS, guidata dalla minaccia percepita della Cina. Di conseguenza, la crescente domanda di capacità di difesa è soddisfatta da una riduzione dell'offerta, una lacuna 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 ora più o meno il 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 ha bisogno di massicci investimenti per recuperare il ritardo. Come punto di 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 EUR. Sono inoltre necessari ulteriori investimenti per ripristinare le capacità perse a causa di decenni di investimenti insufficienti e ricostituire gli stock esauriti, compresi quelli donati per sostenere la difesa dell'Ucraina dall'aggressione russa. Nel giugno 2024 la Commissione ha stimato che nel prossimo decennio saranno necessari ulteriori investimenti nel settore della difesa per circa 500 miliardi di EUR.



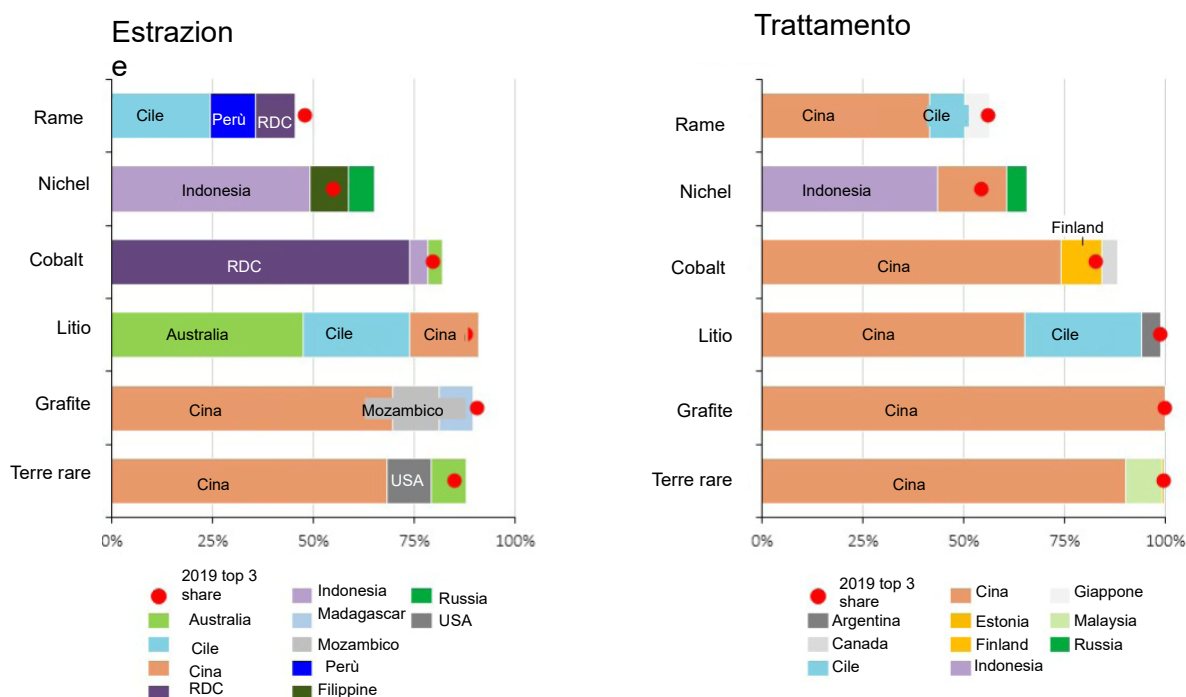
Fonte: SIPRI. Accesso nel 2024.

FIGURA 1: Spesa per la difesa degli Stati membri dell'UE in % del PIL

Diventare più indipendenti crea un "costo assicurativo" per l'Europa, ma questi costi possono essere mitigati dalla cooperazione. La riduzione delle dipendenze nei settori chiave in cui l'Europa è esposta richiederà investimenti significativi e comporterà costi significativi. Per aumentare la sicurezza delle materie prime critiche occorrono investimenti nell'estrazione mineraria, sia in patria che nei paesi ricchi di risorse, nella trasformazione, nello stoccaggio e nel riciclaggio. Il rafforzamento della catena di approvvigionamento dei semiconduttori richiederà centinaia di miliardi di nuove spese. In entrambi i casi, questi investimenti porteranno l'Europa a non acquistare più dal fornitore più efficiente e potrebbero quindi aumentare le pressioni sui costi per l'economia a breve termine. Tuttavia, il "valore di opzione" di tali investimenti aumenta in modo esponenziale in scenari estremi, come ha dimostrato il cut-off del gas russo. Diventando meno vulnerabile all'influenza esterna, l'UE beneficerà anche di una maggiore autonomia decisionale. Ma per evitare un potenziale compromesso tra indipendenza e costi, la cooperazione europea sarà essenziale. Le materie prime critiche sono un esempio per eccellenza dei settori in cui è più efficiente sotto il profilo dei costi per gli Stati membri assicurare collettivamente, anche con alleati di paesi terzi, piuttosto che autoassicurarsi. Lo sviluppo di capacità interne per le tecnologie avanzate sarà più efficace se le priorità e le esigenze della domanda saranno coordinate in anticipo. Allo stesso modo per la difesa e lo spazio: tutti gli Stati membri diventeranno più sicuri se l'industria europea della difesa sarà in grado di soddisfare le nuove esigenze e sviluppare nuove tecnologie e se l'UE manterrà un accesso autonomo allo spazio.

Ridurre le vulnerabilità esterne

Come indicato nel capitolo precedente, l'accesso ai CRM è fondamentale per le tecnologie pulite e l'industria automobilistica, ma l'offerta è altamente concentrata [cfr. 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 EUR nel 2022.^v L'accelerazione della diffusione delle tecnologie energetiche pulite sta determinando una crescita senza precedenti della domanda. Dal 2017 al 2022, la domanda globale di litio è triplicata, mentre la domanda di cobalto è aumentata del 70% e del 40% per il nichel. Secondo le proiezioni dell'AIE, la domanda di minerali per le tecnologie energetiche pulite dovrebbe crescere di un fattore da 4 a 6 entro il 2040. Tuttavia, l'offerta di materie prime critiche è altamente concentrata in una manciata di fornitori, in particolare per la trasformazione 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, sebbene si tratti di un caso estremo, il prezzo del litio è aumentato di dodici volte nell'arco di due anni prima di crollare nuovamente di oltre l'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 nel mercato dell'energia, non esiste un equivalente per i minerali critici in caso di grandi oscillazioni del mercato. Il secondo rischio è che le materie prime critiche possano essere utilizzate come arma geopolitica, poiché gran parte dell'estrazione e della trasformazione è concentrata in paesi con i quali l'UE non è allineata strategicamente. Ad esempio, la Cina è il più grande singolo trasformatore di nichel, rame, litio e cobalto, rappresentando tra il 35 e il 70% dell'attività di trasformazione, e ha dimostrato la volontà di utilizzare il suo potere di mercato [cfr. figura 2]. Le restrizioni all'esportazione dal paese sono cresciute di un fattore nove tra il 2009 e il 2020. Finora si sono fatti pochi progressi con la diversificazione. Rispetto a tre anni fa, la quota dei tre principali produttori di materie prime critiche rimane invariata o è ulteriormente aumentata.



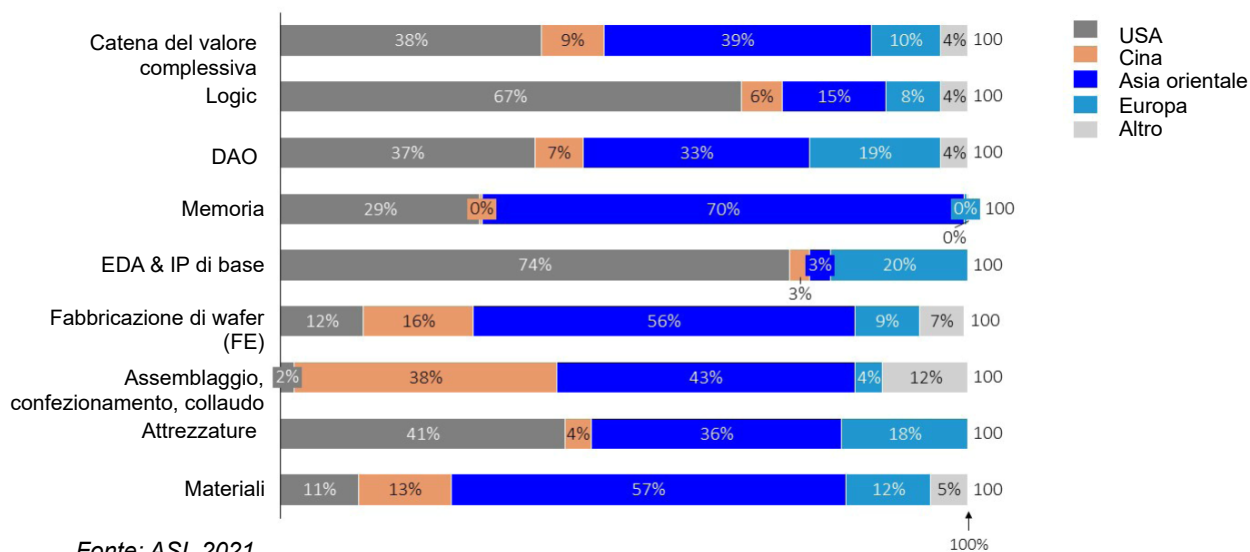
Fonte: L'AIE. Sulla base di S&P Global, USGS, Mineral Commodity Summaries e Wood Mackenzie, 2024.

FIGURA 2: Concentrazione dell'estrazione e della lavorazione delle risorse critiche
Percentuale dei primi tre paesi produttori nella produzione totale di risorse e minerali selezionati, 2022

Di fronte a questi vincoli, le materie prime critiche sono soggette a una corsa globale per proteggere le catene di approvvigionamento e l'Europa è attualmente in ritardo. Altre grandi economie si stanno muovendo per garantire catene di approvvigionamento indipendenti e ridurre la loro vulnerabilità. Accanto alla sua posizione dominante nella lavorazione e raffinazione, la Cina sta investendo attivamente in attività minerarie in Africa e America Latina e nella raffinazione all'estero attraverso la sua iniziativa Belt and Road. I suoi investimenti esteri nei metalli e nell'estrazione mineraria attraverso la Belt and Road Initiative hanno raggiunto un livello record di 10 miliardi di dollari solo nella prima metà del 2023 e prevede di raddoppiare la proprietà delle

miniére d'oltremare contenenti minerali critici da parte delle società cinesi. Gli Stati Uniti hanno utilizzato l'IRA, il Bipartisan Infrastructure Act e i finanziamenti per la difesa per sviluppare su scala nazionale capacità di trasformazione, raffinazione e riciclaggio, oltre a utilizzare il proprio potere geopolitico per garantire la catena di approvvigionamento globale. Il Giappone è fortemente dipendente da altre regioni per i CRM e dagli anni 2000 ha sviluppato un approccio strategico per aumentare l'accesso ai progetti minerari all'estero. L'Organizzazione giapponese per i metalli e la sicurezza energetica investe capitale azionario in attività minerarie e di raffinazione in tutto il mondo, gestisce lo stoccaggio strategico e, dall'introduzione della recente legge sulla sicurezza economica, ha il potere di sviluppare impianti di lavorazione e raffinazione in Giappone. L'Europa, al contrario, ha un livello comparabile di dipendenze, essendo fortemente dipendente da uno o due paesi per la maggior parte delle sue importazioni di minerali critici. Tuttavia, non sta seguendo un approccio coordinato simile. L'UE manca di una strategia globale che copra tutte le fasi della catena di approvvigionamento (dall'esplorazione al riciclaggio) e, a differenza dei suoi concorrenti, l'estrazione e il commercio di 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 [cfr. il capitolo sulla digitalizzazione e le tecnologie avanzate]. L'UE dipende da paesi stranieri per oltre l'80 % dei prodotti, dei servizi, delle infrastrutture e della proprietà intellettuale digitali.^v Le dipendenze sono particolarmente acute, tuttavia, per i semiconduttori a causa della struttura dell'industria, che è dominata 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 di chip e il Giappone e alcuni Stati membri dell'UE in materiali e attrezzature chiave – ottica, chimica e macchinari [cfr. figura 3]. L'Europa ha poca capacità interna in molte parti della catena di approvvigionamento. Ad esempio, attualmente l'UE non ha fonderie che producono nodi di processo al di sotto dei 22 nm e dipende dall'Asia per il 75-90% della capacità di fabbricazione di wafer (come fanno gli Stati Uniti). L'Europa è diventata dipendente da paesi terzi anche per la progettazione, l'imballaggio e l'assemblaggio dei chip. Le dipendenze sono acute anche per altre tecnologie avanzate. L'industria dell'IA dell'UE si basa su hardware prodotto in gran parte da una società con sede negli Stati Uniti per i processori più avanzati. Analogamente, la dipendenza dell'Europa dai servizi cloud sviluppati e gestiti da imprese statunitensi è massiccia. Per quanto riguarda le piattaforme di calcolo quantistico, l'UE soffre di sei dipendenze critiche in 17 tecnologie, componenti e materiali chiave. La Cina e gli 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 le dipendenze non aumentino, in particolare da fornitori ad alto rischio che potrebbero compromettere la sicurezza delle reti dell'UE e dei dati dei cittadini. Attualmente 14 Stati membri non applicano restrizioni ai fornitori ad alto rischio.



Fonte: ASI, 2021.

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

Per ridurre le sue vulnerabilità, l'UE deve sviluppare un'autentica "politica economica estera" basata sulla sicurezza delle risorse critiche [cfr. 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 integrare la presente legge con una strategia globale che copra tutte le fasi della catena di

approvvigionamento dei minerali critici, dall'estrazione alla trasformazione fino al riciclaggio. Per rafforzare la posizione dell'Europa nella fase degli appalti, si propone di creare un'apposita piattaforma dell'UE per le materie prime critiche. La piattaforma sfrutterebbe il potere di mercato dell'Europa aggregando la domanda per l'acquisto in comune di materiali critici (secondo il modello utilizzato in Corea del Sud e in Giappone) e coordinando la negoziazione di acquisti in comune con i paesi produttori. Contribuirebbe inoltre a ridurre i "costi di assicurazione" per gli Stati membri gestendo le future scorte strategiche a livello dell'UE, andando oltre la richiesta non vincolante per le scorte nazionali incluse nella CRMA. Parallelamente, si raccomanda all'UE di sviluppare ulteriormente la sua "diplomazia delle risorse" per le materie prime critiche. Tra le proposte figurano 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 allineati strategicamente, ad esempio attraverso un club delle materie prime critiche del G7+ (tra cui Giappone, Corea del Sud e Australia). L'UE dovrebbe inoltre esaminare attentamente il potenziale dell'estrazione mineraria in acque profonde sostenibile dal punto di vista ambientale: le stime suggeriscono che il fondo marino contiene grandi multipli delle riserve terrestri note, ad esempio per rame, titanio, manganese, cobalto, nichel e terre rare.^{vii}

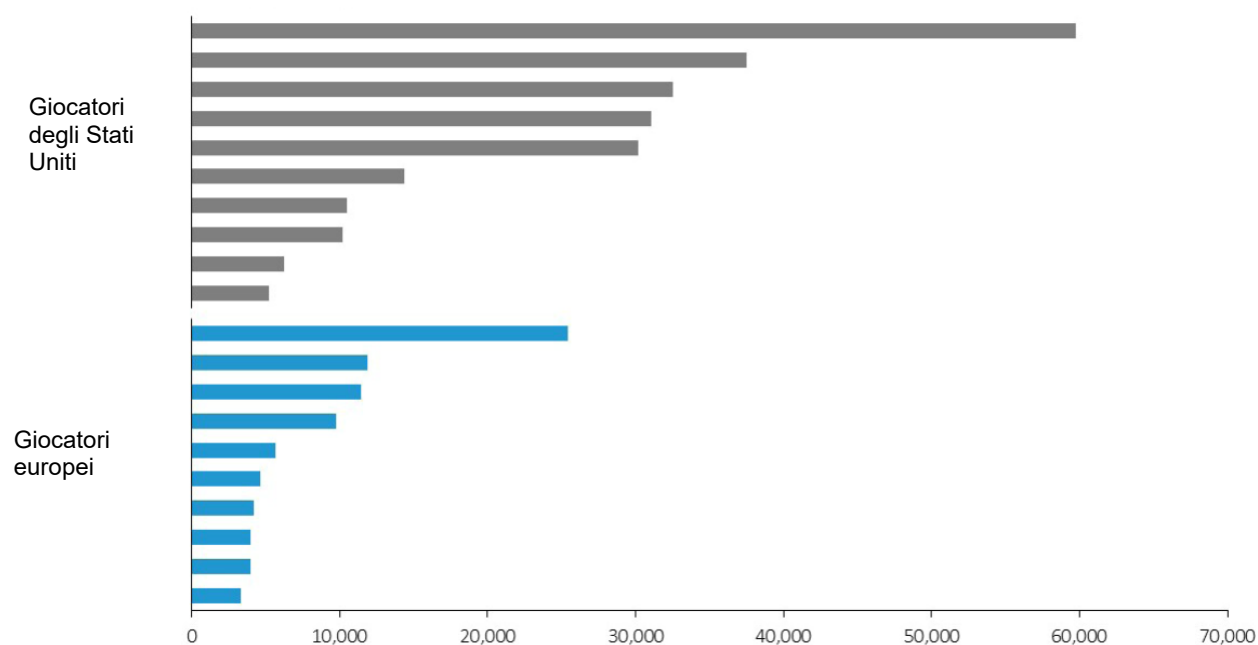
L'UE deve inoltre sfruttare il potenziale delle risorse interne attraverso l'estrazione mineraria, il riciclaggio e l'innovazione nei materiali alternativi. A differenza dei combustibili fossili, l'UE ha depositi di alcune materie prime critiche, come il litio in Portogallo. Accelerare l'apertura delle miniere nazionali potrebbe consentire all'UE di soddisfare l'intera domanda di alcuni minerali critici. La CRMA invita già gli Stati membri ad attuare termini di autorizzazione più brevi per i "progetti strategici": 27 mesi per i permessi di estrazione e 15 mesi per la lavorazione, rispetto ai processi che oggi impiegano da tre a cinque volte più tempo. Tuttavia, la relazione raccomanda ulteriori azioni per accelerare il ritmo delle autorizzazioni, ad esempio aumentando la capacità amministrativa imponendo l'assegnazione di risorse di personale predefinite ai progetti strategici. Allo stesso tempo, i materiali trovati nei veicoli elettrici in pensione, nei mulini a vento e in altri beni rappresentano un'ulteriore fornitura che potrebbe essere sfruttata attraverso il riciclaggio. L'UE potrebbe potenzialmente soddisfare più della metà o tre quarti del suo fabbisogno di metalli per le tecnologie pulite nel 2050 attraverso il riciclaggio locale.^{viii} Si raccomanda pertanto di istituire un vero mercato unico dei rifiuti e della circolarità. Per conseguire questo obiettivo sarà necessario rafforzare il mercato secondario dei rifiuti di materie prime critiche, applicare efficacemente la legislazione vigente in materia di raccolta e spedizione dei rifiuti per consentire l'accumulo di dimensioni e coordinare i controlli delle esportazioni dell'UE sui rifiuti. Infine, la promozione della R&I per i materiali o i processi alternativi sarà fondamentale per sostituire le materie prime critiche. Ad esempio, le aziende tecnologiche statunitensi hanno recentemente combinato laboratori di ricerca federali per utilizzare l'intelligenza artificiale per sviluppare un nuovo materiale che potrebbe ridurre del 70% il contenuto di litio nelle batterie.^{ix}

Per le industrie strategiche, l'UE dovrebbe perseguire una strategia coordinata dell'UE per rafforzare la capacità produttiva interna e proteggere le principali infrastrutture di rete [cfr. il capitolo sulle tecnologie digitali e avanzate]. Sebbene la proprietà UE delle grandi fonderie possa essere irrealistica in questa fase a causa dei livelli di investimento richiesti, l'Europa dovrebbe massimizzare i suoi sforzi congiunti per rafforzare l'innovazione nei semiconduttori e la sua presenza nei segmenti dei chip più avanzati. La relazione raccomanda l'avvio di una strategia comune basata su quattro elementi. In primo luogo, finanziamenti per l'innovazione e la creazione di laboratori di prova vicino ai centri di eccellenza esistenti. In secondo luogo, la concessione di sovvenzioni o incentivi fiscali per la R&D a favore di imprese "favolose" attive nella progettazione di chip e di fonderie in segmenti strategici selezionati. In terzo luogo, sostenere il potenziale di innovazione dei chip tradizionali. In quarto luogo, coordinare gli sforzi dell'UE in materia di imballaggi avanzati 3D back-end, materiali avanzati e processi di finitura. Dalla proposta di normativa europea sui chip sono stati annunciati nell'UE investimenti complessivi per la diffusione industriale pari a circa 100 miliardi di EUR, per lo più sostenuti dagli Stati membri sotto il controllo degli aiuti di Stato. Tuttavia, vi è il rischio che un approccio frammentato porti a uno scarso coordinamento delle priorità e dei requisiti della domanda, a una mancanza di scala per i produttori nazionali e, a sua volta, a una minore capacità di investire in segmenti dei semiconduttori più innovativi. Si propone pertanto di creare una dotazione di bilancio centralizzata dell'UE dedicata ai semiconduttori, sostenuta da un nuovo IPCEI "accelerato". L'utilizzo di questo strumento comporterebbe un cofinanziamento a carico del bilancio dell'UE e tempi di approvazione più brevi per i progetti relativi ai semiconduttori. Per quanto riguarda le telecomunicazioni, si raccomanda di rafforzare le considerazioni in materia di sicurezza nell'approvvigionamento tecnologico favorendo l'uso di fornitori di fiducia dell'UE per l'assegnazione dello spettro in tutte le future gare d'appalto e promuovendo i fornitori di apparecchiature per le telecomunicazioni con sede nell'UE come fornitori strategici nei negoziati commerciali.

Rafforzare la capacità industriale per la difesa e lo spazio

L'industria europea della difesa soffre non solo di una minore spesa per la difesa, ma anche di una mancanza di attenzione allo sviluppo tecnologico [cfr. il capitolo sulla difesa]. Il settore europeo della difesa è altamente competitivo a livello mondiale, con un fatturato annuo di 135 miliardi di EUR nel 2022 e forti volumi di esportazione. Alcuni prodotti e tecnologie dell'UE sono di qualità superiore o almeno equivalente a quelli prodotti dagli Stati Uniti, come i principali carri armati da battaglia, i sottomarini convenzionali, la tecnologia dei cantieri navali e gli aeromobili da trasporto. Tuttavia, l'industria della difesa dell'UE soffre di un divario di capacità su due fronti. In primo luogo, la domanda complessiva è inferiore: la spesa aggregata per la difesa nell'UE è pari a circa un terzo di quella degli Stati Uniti. In secondo luogo, la spesa dell'UE è meno incentrata sull'innovazione. La difesa è un'industria altamente tecnologica caratterizzata da un'innovazione dirompente, il che significa che sono necessari massicci investimenti in ricerca e sviluppo per mantenere la parità strategica. Gli Stati Uniti hanno dato priorità alla spesa per R&D rispetto a tutte le altre categorie di spesa militare dal 2014. Nel 2023 ha stanziato 130 miliardi di EUR (140 miliardi di USD) per la ricerca, lo sviluppo, i test e la valutazione, pari a circa il 16 % della spesa totale per la difesa. Questa categoria ha anche registrato il maggiore aumento percentuale relativo del bilancio della difesa. In Europa i finanziamenti totali per la R&D nel settore della difesa sono stati pari a 10,7 miliardi di EUR 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&D che superino la capacità dei singoli Stati membri dell'UE.

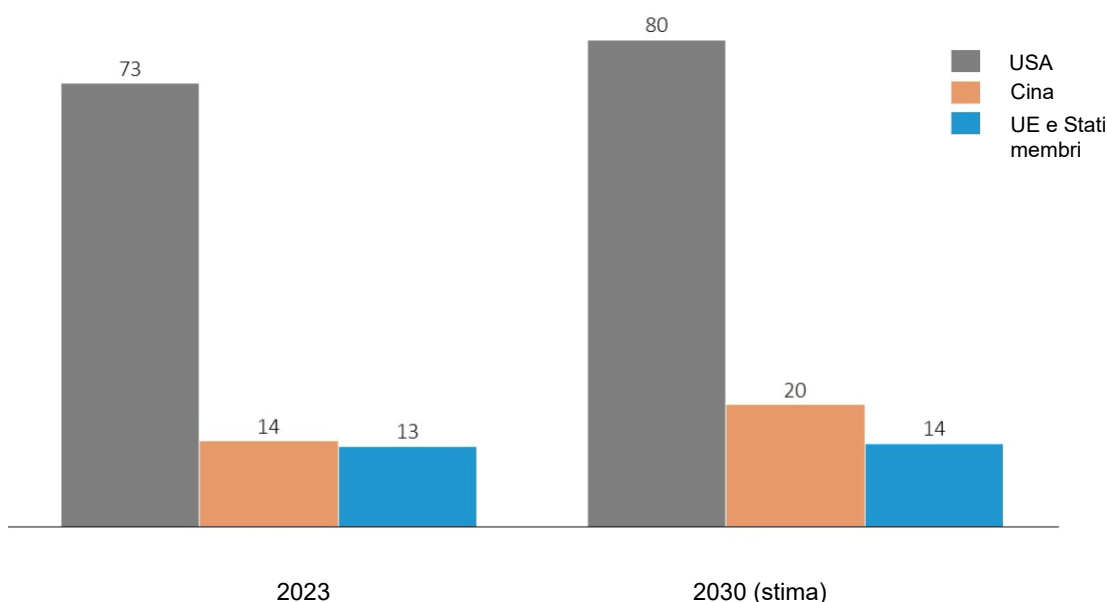
Anche l'industria europea della difesa è frammentata, limitando la sua portata e ostacolando l'efficacia operativa sul campo. Il panorama industriale della difesa dell'UE è popolato principalmente da operatori nazionali che operano in mercati nazionali relativamente piccoli [cfr. figura 4]. La frammentazione crea due grandi sfide. In primo luogo, significa che l'industria manca di scala, il che è essenziale in un settore ad alta intensità di capitale con lunghi cicli di investimento. Di conseguenza, se gli Stati membri dell'UE aumentassero in modo significativo la spesa per la difesa, potrebbe verificarsi una crisi di approvvigionamento con gli Stati membri che competono tra loro sul limitato mercato europeo delle attrezzature per la difesa. In secondo luogo, la frammentazione comporta gravi problemi legati alla mancanza di standardizzazione e all'interoperabilità delle attrezzature, che sono emersi durante il sostegno dell'UE all'Ucraina. Solo per 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 diverse varianti, creando gravi difficoltà logistiche per le forze armate ucraine. Per quanto riguarda altri prodotti, ad esempio, gli Stati membri dell'UE gestiscono dodici tipi di carri armati, mentre gli Stati Uniti ne producono solo uno.^x



Fonte: Elaborazione su Defence News Top 100. Tra gli attori europei figurano le imprese europee non appartenenti all'UE

FIGURA 4: Confronto tra le entrate dei principali attori europei e statunitensi nel settore della difesa, in milioni di EUR, 2023

L'UE ha sviluppato un settore spaziale di livello mondiale, nonostante livelli di finanziamento molto più bassi, ma ora sta iniziando a perdere terreno [cfr. il capitolo sullo spazio]. L'UE finanzia, possiede e gestisce infrastrutture spaziali critiche. Ha sviluppato risorse e capacità strategiche di livello mondiale, con competenze tecniche alla pari con altre potenze spaziali nella maggior parte dei settori. Ad esempio, nella navigazione satellitare, Galileo fornisce le informazioni di posizionamento e temporizzazione più accurate e sicure, anche per applicazioni militari. Nell'osservazione della Terra, Copernicus offre i dati più completi a livello mondiale, anche per il monitoraggio ambientale e dei cambiamenti climatici, la gestione delle catastrofi e la sicurezza. Tuttavia, l'UE ha perso la sua posizione di leader di mercato nei lanciatori commerciali (Ariane 4-5) e nei satelliti geostazionari. Ha dovuto affidarsi temporaneamente ai razzi Space X per lanciare i satelliti per il suo programma strategico Galileo. L'UE è inoltre in ritardo rispetto agli Stati Uniti per quanto riguarda la propulsione a razzo, le megacostellazioni per le telecomunicazioni e i ricevitori e le applicazioni satellitari, che rappresenta un mercato molto più ampio rispetto agli altri segmenti spaziali. Come l'industria della difesa, il settore spaziale soffre di una marcata carenza di investimenti rispetto ai suoi principali concorrenti. Negli ultimi quarant'anni, gli investimenti hanno oscillato tra il 15% e il 20% dei livelli statunitensi. Nel 2023 la spesa pubblica in Europa per lo spazio si è attestata a 15 miliardi di USD, rispetto ai 73 miliardi di USD negli 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].



Fonte: Euroconsult, 2023.

FIGURA 5: Spesa pubblica per i programmi spaziali miliardi di USD

Sia per l'industria spaziale che per quella della difesa, l'insufficiente aggregazione e coordinamento della spesa pubblica in Europa aggrava la frammentazione industriale. Nel 2022 gli appalti collaborativi europei hanno rappresentato solo il 18 % della spesa per l'acquisto di attrezzature per la difesa, ben al di sotto del parametro di riferimento del 35 % concordato nei quadri dell'Agenzia europea per la difesa. Questa mancanza di coordinamento crea un circolo vizioso per l'industria della difesa dell'UE. Senza l'aggregazione della domanda tra gli Stati membri, è più difficile per l'industria prevedere le esigenze a più lungo termine e aumentare l'offerta, riducendo a sua volta la sua capacità complessiva di soddisfare la domanda e privando l'industria di ordini e opportunità. Di conseguenza, gli appalti nel settore della difesa sono devianti al di fuori dell'UE. Tra giugno 2022 e giugno 2023, il 78 % della spesa per gli appalti è stato destinato a fornitori di paesi terzi, di cui il 63 % è stato destinato agli Stati Uniti. Allo stesso tempo, quando gli Stati membri dell'UE si organizzano e cooperano, i risultati sono positivi. Un esempio è l'A330 Multi-Role Tanker Transport, sviluppato attraverso un progetto collaborativo che consente 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 dal coordinamento degli investimenti tra gli Stati membri. Inoltre, l'Agenzia spaziale europea (ESA) opera sulla base del principio del "ritorno geografico", ossia investe in ciascuno dei suoi paesi membri mediante contratti industriali per programmi spaziali un importo simile al contributo finanziario del paese all'Agenzia. Questo principio comporta un'inevitabile frammentazione delle catene di approvvigionamento, l'inutile duplicazione delle capacità in mercati relativamente piccoli e uno squilibrio tra gli attori industriali più competitivi e l'effettiva allocazione 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 dei mezzi di difesa industriale [cfr. il capitolo sulla difesa]. A breve termine è necessaria la rapida attuazione della strategia industriale europea in materia di difesa e del relativo programma europeo per l'industria della difesa. In particolare, è essenziale aumentare in modo sostanziale l'aggregazione della domanda tra gruppi di Stati membri, almeno tra coloro che scelgono di farlo, e aumentare la quota di appalti congiunti nel settore della difesa. La relazione raccomanda ulteriori misure per sviluppare una politica industriale di difesa dell'UE a medio termine in grado di sostenere l'integrazione strutturale transfrontaliera dei mezzi di difesa e l'integrazione e il consolidamento selettivi della capacità industriale dell'UE, con l'esplicito obiettivo di aumentare la portata, la standardizzazione e l'interoperabilità. La politica di concorrenza dell'UE dovrebbe consentire tale consolidamento quando un aumento di scala produrrebbe efficienze o consentirebbe la realizzazione di investimenti competitivi a livello mondiale. Inoltre, con l'aumento della spesa dell'UE per la difesa, il consolidamento industriale della difesa, l'integrazione e l'innovazione tecnologica dovrebbero essere sostenuti da principi rafforzati di preferenza europea negli appalti, garantendo che una quota minima di questa crescente domanda sia concentrata sulle imprese europee piuttosto che fluire all'estero.

Unitamente all'urgente necessità di aumentare gli investimenti complessivi nel settore della difesa, vi sono validi motivi per rafforzare la cooperazione e la messa in comune delle risorse per la R&D nel settore della difesa a livello dell'UE. Il settore della difesa deve far fronte a un massiccio fabbisogno di investimenti [cfr. il capitolo sugli investimenti]. Mentre il settore della difesa nel suo complesso beneficerà di misure volte ad approfondire i mercati dei capitali dell'UE, le PMI innovative nel settore della difesa avranno bisogno di ulteriore sostegno. Tra le misure pertinenti potrebbero figurare la modifica delle politiche di prestito del gruppo BEI sull'esclusione degli investimenti nel settore della difesa e il chiarimento dei quadri ambientali, sociali e di governance dell'UE sul finanziamento dei prodotti della difesa. R&D della difesa, tuttavia, è una categoria speciale di spesa che giustifica un approccio unico. Attualmente l'UE investe circa 1 miliardo di EUR in R&D nel settore della difesa all'anno, mentre la maggior parte degli investimenti avviene a livello di Stati membri. Tuttavia, diversi segmenti nuovi o tecnicamente complessi, come i droni, i missili ipersonici, le armi a energia diretta, l'intelligenza artificiale della difesa e la guerra nei fondali marini e nello 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&D nel settore della difesa su altri settori dell'economia e della R&D finanziata con fondi privati sono notevoli.^{xi} La relazione raccomanda pertanto di aumentare i finanziamenti europei per la R&D e di concentrarli su iniziative comuni. Tale approccio potrebbe essere sviluppato attraverso nuovi programmi a duplice uso e una proposta di progetti europei in materia di difesa di interesse comune per organizzare la necessaria cooperazione industriale.

Il settore spaziale europeo trarrebbe vantaggio da norme aggiornate in materia di governance e investimenti 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 riflettere l'esito della concorrenza industriale e la scelta dei migliori fornitori, e le risorse dovrebbero essere concentrate su progetti che dimostrino il potenziale di significativi progressi scientifici o tecnologici, indipendentemente dall'ubicazione dei soggetti partecipanti. Tale processo dovrebbe essere accompagnato dall'istituzione di un mercato unico dello spazio funzionante, con norme comuni e l'armonizzazione dei requisiti in materia di licenze (in linea con la prevista normativa spaziale dell'UE). Si propone inoltre di istituire un fondo multifunzionale per l'industria spaziale che consentirebbe alla Commissione europea di fungere da "cliente di riferimento" per acquistare congiuntamente servizi e prodotti spaziali e finanziare tecnologie critiche, aiutando la base industriale dell'UE ad aumentare la sua capacità. Analogamente, le priorità strategiche comuni per la ricerca e l'innovazione nel settore spaziale dovrebbero essere sostenute da un maggiore coordinamento, da finanziamenti e dalla messa in comune delle risorse per lo sviluppo di nuovi grandi programmi comuni dell'UE. Infine, per quanto riguarda il settore della difesa, la crescita delle PMI, delle start-up e delle scale-up innovative dell'UE nel settore spaziale dovrebbe essere favorita da un migliore accesso ai finanziamenti e dall'introduzione di norme mirate in materia di preferenze europee.

ENDNOTES

- i Baba, C., Lan, T., Mineshima, A., Misch, F., Pinat, M., Shahmoradi, A., Yao, J., & van Elkan, R., ["Goeconomic Fragmentation: What's at Stake for the EU"](#), documento di lavoro dell'FMI n. 2023/245, 2023.
- ii BCE, op. cit., 2023.
- iii Caldara, D., & Iacoviello, M., "Measuring [Geopolitical Risk](#)", American Economic Review, 112(4), 2022, pagg. 1194-1225.
- iv Commissione europea, ["A new method to help policymakers defend democracy against hybrid threats" \(Un nuovo metodo per aiutare i responsabili politici a difendere la democrazia dalle minacce ibride\)](#), 2023.
- v AIE, [Critical Minerals Market Review 2023 \(Esame del mercato dei minerali critici 2023\)](#), pag. 5, 2023.
- vi Commissione europea, [Relazione sullo stato del decennio digitale 2023](#), 27 settembre 2023.
- vii Hein, J. R., Mizell, K., Koschinsky, A., & Conrad, T. A., depositi minerali [oceanici profondi come fonte di metalli critici per applicazioni ad alta e verde tecnologia: Confronto con le risorse terrestri](#), Ore Geology Reviews, Volume 51, 2013, pagine 1-14,
- viii Eurométaux, Grégoir, L., van Acker, K., op. cit., 2022.
- ix Microsoft, [Unlocking a new era for scientific discovery with AI \(Sbloccare una nuova era per la scoperta scientifica con l'IA\): How Microsoft's AI screened over 32 million candidates to find a better battery](#) (Come l'IA di Microsoft ha esaminato oltre 32 milioni di candidati per trovare una batteria migliore), 2024.
- x Agenzia europea per la difesa.
- xi Moretti et al., "The Intellectual Spoils of War? Defense R&D, Productivity and International Spillovers", documento di lavoro NBER n. 26483, 2021.

5. Finanziamento degli investimenti

Il fabbisogno di finanziamento necessario all'UE per conseguire i suoi obiettivi è enorme, ma gli investimenti produttivi sono deboli nonostante gli ampi risparmi privati [cfr. il capitolo sugli investimenti]. Per conseguire gli obiettivi stabiliti nella presente relazione è necessario un investimento annuo supplementare minimo compreso tra 750 e 800 miliardi di EUR, sulla base delle ultime stime della Commissione, pari al 4,4-4,7 % del PIL dell'UE nel 2023. Per fare un confronto, gli investimenti nell'ambito del piano Marshall tra il 1948 e il 1951 sono stati pari all'1-2% del PIL dell'UE. Per conseguire tale aumento, la quota di investimenti dell'UE dovrebbe passare dall'attuale 22 % circa del PIL a circa il 27 %, invertendo un declino pluridecennale nella maggior parte delle grandi economie dell'UE. Tuttavia, gli investimenti produttivi nell'UE non sono all'altezza di questa sfida. Dalla Grande Crisi Finanziaria (GFC), si è aperto un divario considerevole e persistente tra gli investimenti produttivi privati¹⁸ nell'UE e negli Stati Uniti. Allo stesso tempo, la carenza di investimenti privati tra le due economie non è stata compensata da un aumento degli investimenti pubblici, anch'essi diminuiti dopo la crisi finanziaria globale e costantemente inferiori nell'UE rispetto agli Stati Uniti in percentuale del PIL. Le famiglie dell'UE offrono ampi risparmi per finanziare investimenti più elevati, ma al momento questi risparmi non vengono convogliati in modo efficiente verso investimenti produttivi. Nel 2022 i risparmi delle famiglie dell'UE sono stati pari a 1 390 miliardi di EUR, rispetto agli 840 miliardi di EUR degli Stati Uniti. Tuttavia, nonostante i loro maggiori risparmi, le famiglie dell'UE hanno una ricchezza notevolmente inferiore rispetto alle loro controparti statunitensi, in gran parte a causa dei minori rendimenti che ricevono dai mercati finanziari sulle loro attività.

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 dell'FMI hanno simulato scenari di una spinta sostenuta degli investimenti dell'UE pari a circa il 5 per cento del PIL, utilizzando i loro modelli multinazionali. I risultati suggeriscono che investimenti di questa portata aumenterebbero la produzione di circa il 6% entro 15 anni. Poiché l'offerta si adegua più gradualmente della domanda, poiché l'accumulo di capitale aggiuntivo richiede tempo, la fase di transizione comporta alcune pressioni inflazionistiche, che tuttavia si dissipano nel tempo. Sbloccare l'investimento sarà impegnativo. Storicamente in Europa, circa quattro quinti degli investimenti produttivi sono stati sottoutilizzati dal settore privato e il restante un quinto dal settore pubblico. La realizzazione di investimenti privati pari a circa il 4 per cento del PIL attraverso il solo finanziamento sul mercato richiederebbe una riduzione del costo privato del capitale, di circa 250 punti base nel modello della Commissione europea. Sebbene il miglioramento dell'efficienza del mercato dei capitali (ad esempio attraverso il completamento dell'Unione dei mercati dei capitali) dovrebbe ridurre i costi di finanziamento privati, la riduzione sarà probabilmente notevolmente inferiore. Gli incentivi fiscali per sbloccare gli investimenti privati appaiono pertanto necessari per finanziare il piano di investimenti, oltre agli investimenti pubblici diretti.

Lo stimolo richiesto agli investimenti privati avrà un certo impatto sulle finanze pubbliche, ma gli incrementi di produttività possono ridurre i costi di bilancio. Se la spesa pubblica connessa agli investimenti non è compensata da risparmi di bilancio altrove, i saldi di bilancio primari potrebbero deteriorarsi temporaneamente prima che il piano di investimenti eserciti pienamente il suo impatto positivo sul prodotto. Tuttavia, se la strategia e le riforme delineate nella presente relazione saranno attuate in parallelo, la spinta agli investimenti dovrebbe essere accompagnata da un aumento significativo della produttività totale dei fattori (PTF) dell'UE. Un aumento considerevole della PTF migliorerà l'avanzo del bilancio pubblico, riducendo in modo significativo i costi transitori di attuazione del piano, a condizione che le entrate supplementari non siano interamente spese per altri scopi. Ad esempio, un aumento del 2% del livello della PTF entro 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, dato l'attuale divario del 20% tra i livelli di PTF dell'UE e degli Stati Uniti.

LE CAUSE RADICI DEL BASSO FINANZIAMENTO DEGLI INVESTIMENTI IN EUROPA

¹⁸ Gli investimenti produttivi sono definiti come investimenti fissi lordi meno investimenti residenziali.

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 i mercati dei capitali sono inferiori. Sebbene la Commissione abbia introdotto diverse misure per costruire un'Unione dei mercati dei capitali, permangono tre principali linee di faglia. In primo luogo, l'UE non dispone di un'autorità unica di regolamentazione del mercato dei valori mobiliari e di un corpus unico di norme per tutti gli aspetti della negoziazione e vi sono ancora notevoli differenze nelle prassi di vigilanza e nelle interpretazioni dei regolamenti. In secondo luogo, il contesto post-negoziazione per la compensazione e il regolamento in Europa è molto meno unificato che negli Stati Uniti. In terzo luogo, nonostante i recenti progressi compiuti in materia di ritenuta alla fonte, i regimi fiscali e di insolvenza in tutti gli Stati membri rimangono sostanzialmente non allineati. Anche i mercati dei capitali dell'UE dispongono di un'offerta insufficiente di capitale a lungo termine rispetto alle altre principali economie, in gran parte a causa del sottosviluppo dei fondi pensione. Nel 2022 il livello delle attività pensionistiche nell'UE era solo del 32 % del PIL, mentre negli Stati Uniti le attività totali ammontavano al 142 % del PIL e nel Regno Unito al 100 %. Questa differenza riflette il fatto che la maggior parte della ricchezza pensionistica delle famiglie europee assume la forma di crediti nei confronti dei sistemi pubblici di sicurezza sociale a ripartizione. Le attività pensionistiche dell'UE sono altamente concentrate in una manciata di Stati membri con sistemi pensionistici privati più sviluppati. La quota combinata di Paesi Bassi, Danimarca e Svezia nelle attività pensionistiche dell'UE ammonta al 62% del totale dell'UE.

L'immagine speculare è che l'UE si affida eccessivamente al finanziamento bancario, che è meno adatto a finanziare progetti innovativi e deve far fronte a diversi vincoli. Sebbene la GFC e la conseguente riduzione della leva finanziaria delle banche abbiano portato a un ruolo maggiore per i mercati dei capitali e i finanziamenti non bancari in Europa, i prestiti bancari sono ancora la principale fonte di finanziamento esterno per le imprese. Tuttavia, le banche sono in genere poco attrezzate per finanziare le imprese innovative: non dispongono delle competenze necessarie per esaminarli e monitorarli e hanno difficoltà a valutare le loro garanzie collaterali (in gran parte immateriali), in particolare rispetto ai finanziatori informali, ai venture capitalist e ai fornitori di private equity. Anche le banche europee risentono di una minore redditività rispetto alle loro controparti statunitensi, in gran parte perché le banche statunitensi ottengono maggiori proventi netti da commissioni e commissioni operando nei loro mercati dei capitali più profondi, e mancano di scala rispetto alle loro controparti statunitensi a causa dell'unione bancaria incompleta. Le banche dell'UE devono inoltre affrontare alcuni ostacoli normativi specifici che limitano la loro capacità di erogare prestiti. In particolare, le banche dell'UE non possono fare affidamento sulla cartolarizzazione nella stessa misura delle loro controparti statunitensi. L'emissione annuale di cartolarizzazioni nell'UE si è attestata ad appena lo 0,3 % del PIL nel 2022, mentre per gli Stati Uniti la cifra era del 4 %. La cartolarizzazione rende i bilanci delle banche più flessibili, consentendo loro di trasferire un certo rischio agli investitori, liberare capitale e sbloccare ulteriori prestiti. Nel contesto dell'UE, potrebbe anche sostituire la mancanza di integrazione dei mercati dei capitali consentendo alle banche di raggruppare i prestiti originari di diversi Stati membri in attività standardizzate e negoziabili che possono essere acquistate anche da investitori non bancari.

Allo stesso tempo, il sostegno dell'UE agli investimenti sia pubblici che privati è limitato dalle dimensioni del bilancio dell'UE, dalla sua mancanza di attenzione e da un atteggiamento troppo prudente nei confronti del rischio. Il bilancio annuale dell'UE è modesto, pari a poco più dell'1 % del PIL dell'UE, mentre i bilanci degli Stati membri sono complessivamente prossimi 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 assegnate alla coesione e alla 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 di maggiori dimensioni. L'accesso ai finanziamenti dell'UE è complesso e burocratico per gli attori privati e vi è un margine limitato per accogliere nuove priorità politiche o rispondere a sviluppi imprevisti. Anche la capacità del bilancio dell'UE di mobilitare investimenti privati attraverso strumenti di condivisione del rischio è ostacolata dalla scarsa propensione al rischio. Il principale 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 sulla portata degli investimenti a basso rischio. Infine, il rimborso dei prestiti assunti dall'UE nell'ambito del programma NextGenerationEU (NGEU) inizierà nel 2028 e rappresenterà 30 miliardi di EUR all'anno. Senza una decisione sulle nuove risorse proprie, l'effettivo potere di spesa a livello dell'UE sarebbe meccanicamente ridotto dai rimborsi degli interessi e del capitale.

È indiscutibile che l'emissione di un bene comune sicuro renderebbe l'Unione dei mercati dei capitali molto più facile da realizzare e più completa. In primo luogo, faciliterebbe la fissazione uniforme dei prezzi delle obbligazioni societarie e dei derivati fornendo un parametro di riferimento fondamentale, contribuendo a sua volta a standardizzare i prodotti finanziari in tutta l'UE e a rendere i mercati più trasparenti e comparabili. In secondo luogo, fornirebbe un tipo di garanzia sicura che può essere utilizzata in ogni Stato membro e in tutti i

segmenti di mercato, nelle attività delle controparti centrali e negli scambi interbancari di liquidità, anche su base transfrontaliera. In terzo luogo, un'attività sicura comune fornirebbe un mercato ampio e liquido che attrae gli investitori a livello globale, con conseguente riduzione dei costi del capitale e mercati finanziari più efficienti in tutta l'UE. Questa attività costituirebbe anche 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 la "pregiudizio del paese d'origine" nell'allocazione dei fondi al dettaglio.

Alcuni finanziamenti congiunti di investimenti a livello dell'UE sono necessari per massimizzare la crescita della produttività e per finanziare altri beni pubblici europei. Più i governi attueranno la strategia delineata in questo rapporto, maggiore sarà l'aumento della produttività e più facile sarà per i governi sostenere i costi fiscali del sostegno agli investimenti privati e degli investimenti stessi. Il finanziamento congiunto di progetti specifici sarà fondamentale per massimizzare gli incrementi di produttività della strategia, ad esempio investendo nella ricerca innovativa e nelle infrastrutture per integrare l'IA nell'economia. Allo stesso tempo, la presente relazione individua altri beni pubblici, come gli investimenti nelle reti e negli interconnettori e il finanziamento dell'appalto congiunto di attrezzature per la difesa e di R&I per la difesa, che saranno sottoalimentati senza un'azione e un finanziamento comuni. Infine, affinché gli Stati membri convergano più strettamente nelle loro politiche – che si tratti del mercato unico o più in generale delle politiche descritte nella presente relazione, quali il clima, l'innovazione, la difesa, lo spazio e l'istruzione – saranno necessari sia la regolamentazione che gli incentivi. Gli incentivi richiederanno anche finanziamenti comuni. Tuttavia, se la strategia non viene pienamente attuata e la crescita della produttività non riprende, potrebbe essere necessaria un'emissione più ampia di debito pubblico per rendere il finanziamento delle transizioni una proposta più realistica.

L'emissione di attività sicure comuni per finanziare progetti di investimento comuni potrebbe seguire i modelli esistenti, ma dovrebbe essere accompagnata da tutte le garanzie che tale passo fondamentale comporterebbe. L'uso di un bene comune sicuro ha un precedente consolidato nel finanziamento di Next Generation EU. Le circostanze attuali sono altrettanto gravi, anche se meno drammatiche. Ma l'emissione di tali attività su base più sistematica richiederebbe un insieme più forte di regole di bilancio che garantiscano che un aumento del debito comune sia accompagnato da un percorso più sostenibile del debito nazionale. In questo modo, tutti gli Stati membri dell'UE potrebbero contribuire a tale attività senza pregiudicare la sostenibilità del loro debito pubblico. L'emissione dovrebbe inoltre rimanere specifica per missione e progetto.

MOBILITARE FINANZIAMENTI PRIVATI E PUBBLICI IN VENDITA

Per sbloccare i capitali privati, l'UE deve costruire un'autentica Unione dei mercati dei capitali (UMC) sostenuta da una pensione più forte. In quanto pilastro fondamentale dell'Unione dei mercati dei capitali, l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) dovrebbe passare da un organismo che coordina le autorità nazionali di regolamentazione a un unico regolatore comune per tutti i mercati dei valori mobiliari dell'UE, simile alla Securities and Exchange Commission degli Stati Uniti. Un passo essenziale per trasformare l'ESMA in un'agenzia di questo tipo consiste nel modificare la governance e i processi decisionali sulla falsariga di quelli del Consiglio direttivo della BCE, distaccandoli il più possibile dagli interessi nazionali degli Stati membri dell'UE. L'armonizzazione dei quadri in materia di insolvenza sarà inoltre fondamentale per eliminare la frammentazione creata dalle diverse gerarchie dei creditori, mentre l'UE dovrebbe continuare a eliminare gli ostacoli fiscali agli investimenti transfrontalieri. Tali misure renderebbero a loro volta più facile promuovere la centralizzazione nella compensazione e nel regolamento. In ultima analisi, l'UE dovrebbe mirare a creare un'unica piattaforma di controparte centrale (CCP) e un unico depositario centrale di titoli (CSD) per tutte le negoziazioni di titoli. Per quanto riguarda le stanze di compensazione più piccole, i benefici del consolidamento potrebbero non essere grandi, un percorso pratico verso il consolidamento potrebbe iniziare con il consolidamento delle controparti centrali e dei CSD più grandi, per poi contare sulla loro attrazione gravitazionale per attirare quelle più piccole. L'UE deve inoltre convogliare 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 verso i mercati dei capitali, l'UE dovrebbe incoraggiare gli investitori al dettaglio attraverso l'offerta di regimi pensionistici del secondo pilastro, replicando gli esempi di successo di alcuni Stati membri dell'UE.

Per aumentare la capacità di finanziamento del settore bancario, l'UE dovrebbe mirare a rilanciare la cartolarizzazione e completare l'Unione bancaria. La presente relazione raccomanda alla Commissione di presentare una proposta per adeguare i requisiti prudenziali per le attività cartolarizzate. I requisiti patrimoniali devono essere ridotti per determinate categorie semplici, trasparenti e standardizzate per le quali i requisiti non riflettono i rischi effettivi. Parallelamente, l'UE dovrebbe rivedere le norme in materia di trasparenza e 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 di cartolarizzazione dedicata, come hanno fatto altre economie, contribuirebbe ad approfondire il mercato delle cartolarizzazioni, soprattutto se sostenuta da un sostegno pubblico mirato (ad esempio, garanzie pubbliche ben concepite per il segmento first-loss). L'UE dovrebbe inoltre valutare se l'attuale regolamentazione prudenziale, anche alla luce della possibile prossima attuazione di Basilea III, sia adeguata per disporre di un sistema bancario forte e competitivo a livello internazionale nell'UE. Un passo minimo verso il completamento dell'Unione bancaria consisterebbe nella creazione di una giurisdizione separata per le banche europee con operazioni transfrontaliere sostanziali che sarebbero "cieche per paese" dal punto di vista della regolamentazione, della vigilanza e della gestione delle crisi.

Il bilancio dell'UE dovrebbe essere riformato per aumentarne l'attenzione e l'efficienza, oltre ad essere maggiormente sfruttato per sostenere gli 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. Nell'ambito del prossimo bilancio dell'UE, la relazione raccomanda di istituire un "pilastro della competitività" per orientare i finanziamenti dell'UE verso i progetti prioritari individuati nell'ambito del quadro di coordinamento per la competitività [cfr. il capitolo sulla governance]. Nell'ambito di tale processo, l'UE dovrebbe razionalizzare la propria struttura di bilancio per conseguire una portata sufficiente a sostenere progetti strategici e semplificare l'accesso ai beneficiari. Si propone di raggruppare e ridurre sostanzialmente il numero di tutti i programmi di finanziamento. Dovrebbero essere istituiti regimi di finanziamento dedicati per colmare la carenza di investimenti per le imprese tecnologiche in fase di espansione nell'UE [cfr. il capitolo sull'innovazione], nonché le capacità di produzione in alcuni casi, come le tecnologie pulite. La flessibilità del bilancio dell'UE dovrebbe essere rafforzata per consentire la riassegnazione delle risorse tra i programmi e all'interno dei programmi e dei potenziali beneficiari. Il bilancio dell'UE dovrebbe inoltre essere maggiormente mobilitato per sostenere gli investimenti privati attraverso diversi tipi di strumenti finanziari e una maggiore propensione al rischio da parte dei partner esecutivi. In particolare, si raccomanda di aumentare l'entità della garanzia dell'UE per il programma InvestEU. Il programma InvestEU dovrebbe a sua volta concentrarsi sul finanziamento di un rischio più elevato e di investimenti più consistenti. Questo obiettivo richiederà al gruppo BEI di intraprendere un numero sempre maggiore di progetti ad alto rischio, facendo un maggiore uso della potenza di fuoco finanziaria del gruppo BEI.

Infine, l'UE dovrebbe procedere verso l'emissione regolare di attività sicure comuni per consentire progetti di investimento congiunti tra gli Stati membri e contribuire all'integrazione dei mercati dei capitali. Se sussistono le condizioni politiche e istituzionali di cui sopra, l'UE dovrebbe continuare, sulla base del modello di Next Generation EU, a emettere strumenti di debito comuni, che sarebbero utilizzati per finanziare progetti di investimento congiunti che aumenteranno la competitività e la sicurezza dell'UE. Poiché molti di questi progetti sono di natura più a lungo termine, come il finanziamento della R&I e degli appalti nel settore della difesa, l'emissione comune dovrebbe nel tempo produrre un mercato più profondo e più liquido delle obbligazioni dell'UE, consentendo a tale mercato di sostenere progressivamente l'integrazione dei mercati dei capitali europei. Allo stesso tempo, insieme alle riforme di cui sopra, per finanziare una serie di programmi incentrati sull'innovazione e sull'aumento della produttività, gli Stati membri potrebbero prendere in considerazione la possibilità di aumentare le risorse a disposizione della Commissione rinviando il rimborso di Next Generation EU.

6. Rafforzare la governance

Una nuova strategia industriale per l'Europa non avrà successo senza modifiche parallele all'assetto istituzionale e al funzionamento dell'UE. Come dimostrato in questo rapporto, le politiche industriali di successo oggi richiedono strategie che abbracciano gli investimenti, la tassazione, l'istruzione, l'accesso ai finanziamenti, la regolamentazione, il commercio e la politica estera, uniti dietro un obiettivo strategico concordato. I principali concorrenti dell'Europa, in quanto singoli paesi, possono applicare tali strategie. Le norme decisionali dell'UE si basano su una logica interna valida – per raggiungere il consenso o almeno raggiungere un'ampia maggioranza – ma appaiono lente e onerose rispetto agli sviluppi che si verificano all'esterno. Fondamentalmente, le norme decisionali dell'Europa non si sono evolute in modo sostanziale con l'allargamento dell'UE e con l'aumento dell'ostilità e della complessità del contesto globale che l'Europa si trova ad affrontare. Le decisioni sono generalmente adottate caso per caso in diversi sottocomitati, con uno scarso coordinamento tra i settori politici. Più giocatori di veto possono ritardare o diluire l'azione. Il risultato è un processo legislativo con un tempo medio di 19 mesi per approvare nuove leggi¹⁹ – dalla proposta della Commissione alla firma dell'atto adottato – e che anche in questo caso non produce risultati al livello e al ritmo attesi dai cittadini dell'UE. Il rafforzamento dell'UE richiede modifiche dei trattati, ma non è una condizione preliminare per il progresso dell'Europa: Si può fare molto con aggiustamenti mirati. Fino a quando non sarà raggiunto un consenso sulle modifiche del trattato, un partenariato europeo rinnovato dovrebbe basarsi su tre obiettivi generali: riorientare il lavoro dell'UE, accelerare l'azione e l'integrazione dell'UE e semplificare le norme.

RIAFFERMARE IL LAVORO DELL'UE

La relazione raccomanda di istituire un nuovo "quadro di coordinamento della competitività" per promuovere il coordinamento a livello dell'UE nei settori prioritari, 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 consolidati si sono finora dimostrati ampiamente burocratici e inefficaci nel promuovere un autentico coordinamento delle politiche a livello dell'UE. Il nuovo quadro affronterebbe solo le priorità strategiche a livello dell'UE, le "priorità dell'UE in materia di competitività", che sarebbero formulate e adottate dal Consiglio europeo. Tali priorità sarebbero definite all'inizio di ogni ciclo politico europeo in un dibattito del Consiglio europeo e adottate nelle conclusioni del Consiglio europeo.²⁰ Successivamente, il coordinamento di tutte le politiche economiche pertinenti alle priorità strategiche concordate dell'UE verrebbe fuso nel nuovo quadro di coordinamento, escludendo la sorveglianza della politica di bilancio che continuerebbe a essere disciplinata dall'esercizio del semestre europeo. Questa razionalizzazione non solo contribuirebbe a organizzare e concentrare le attività dell'UE, ma rappresenterebbe anche un importante esercizio di semplificazione sia per le amministrazioni dell'UE che per quelle nazionali.

Il quadro di coordinamento per la 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 agli obiettivi stabiliti nella presente relazione. La governance dei piani d'azione dovrebbe mirare a ridurre al minimo la burocrazia e coinvolgere un'ampia gamma di portatori di interessi: Stati membri, esperti tecnici, settore privato e istituzioni e agenzie dell'UE. La Commissione dovrebbe avere un mandato per le azioni orizzontali e le competenze esclusive dell'UE, come il rinnovamento della politica di concorrenza e la riduzione degli oneri amministrativi e normativi. Per le competenze condivise, come colmare il divario di competenze e accelerare l'innovazione, la Commissione dovrebbe fornire orientamenti e condividere l'assetto istituzionale per l'attuazione con gli organismi nazionali competenti e gli esperti del settore, come discusso nei pertinenti 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.

¹⁹ Durante la prima metà della legislatura 2019-2024.

²⁰ 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.

Il consolidamento dei vari meccanismi di coordinamento dell'UE dovrebbe essere accompagnato da un consolidamento delle sue risorse di bilancio. Le risorse dell'UE dovrebbero concentrarsi sul finanziamento di beni pubblici che sono fondamentali per le priorità strategiche dell'UE e che altrimenti sarebbero sottoutilizzati dagli Stati membri o dal settore privato [cfr. 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 ipotecati per la realizzazione dei piani d'azione. L'UE deve inoltre sfruttare meglio l'ampio potere di spesa degli Stati membri, che è collettivamente equivalente ad altre grandi economie, migliorando la cooperazione e l'attenzione. Si raccomanda di creare dotazioni preassegnate a livello nazionale nel QFP per incentivare e cofinanziare progetti industriali multinazionali, che possono essere attivati da un sottogruppo di Stati membri interessati, se necessario. Si propone inoltre di utilizzare due strumenti rinnovati: un nuovo IPCEI "Competitività" che consente aiuti di Stato per progetti transfrontalieri, compresa l'infrastruttura industriale, e una nuova impresa comune "Competitività" per istituire rapidamente partenariati pubblico-privato tra la Commissione, gli Stati membri interessati e le industrie.

Allo stesso tempo, il riorientamento implica che l'UE dovrebbe essere più rigorosa nell'applicare il principio di sussidiarietà ed esercitare una maggiore "autolimitazione". L'attività legislativa della Commissione è cresciuta eccessivamente, anche a causa del controllo passivo del principio di sussidiarietà da parte dei parlamenti nazionali, che definisce i limiti del diritto di iniziativa della Commissione. Sebbene i parlamenti nazionali abbiano il potere di verificare se la legislazione dell'UE sia conforme al principio di sussidiarietà mediante pareri motivati – e potenzialmente di attivare la cosiddetta "procedura del cartellino giallo" – molti non esercitano attivamente tale diritto. Ad esempio, dei 39 parlamenti o camere nazionali dell'UE, solo nove (di sette Stati membri) hanno emesso pareri motivati nel contesto del controllo della sussidiarietà nel 2023. Dovrebbe essere avviata un'indagine a livello dell'UE per analizzare le ragioni alla base dell'esercizio passivo del controllo del principio di sussidiarietà da parte dei parlamenti nazionali. Sulla base delle sue conclusioni, dovrebbero essere adottate iniziative per rafforzare la capacità amministrativa e il ruolo dei parlamenti nazionali e degli Stati membri nel loro controllo sull'attività legislativa dell'UE. Inoltre, le istituzioni dell'UE dovrebbero applicare un principio di "autolimitazione" nell'elaborazione delle politiche, sia filtrando meglio le iniziative future sia razionalizzando l'acquis esistente, sulla base delle misure descritte nella sezione "Semplificare le norme" di seguito.

ACCELERARE I LAVORI DELL'UE

Le votazioni del Consiglio soggette al voto a maggioranza qualificata dovrebbero essere estese a più settori e, in caso di blocco dell'azione a livello dell'UE, dovrebbe essere perseguito 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. È pertanto opportuno sfruttare tutte le possibilità offerte dai trattati dell'UE per estendere il voto a maggioranza qualificata. La cosiddetta clausola passerella dovrebbe essere sfruttata per generalizzare il voto a maggioranza qualificata in tutti i settori politici in seno al Consiglio. Questo passo richiederebbe un accordo preliminare, soggetto all'unanimità a livello di Consiglio europeo, e avrebbe un impatto positivo sul ritmo con cui l'UE adotta le principali iniziative legislative. Se l'azione a livello dell'UE è ostacolata dalle procedure istituzionali esistenti, l'opzione migliore è che gruppi di Stati membri che condividono gli stessi principi ricorrano alla cooperazione rafforzata, come previsto dagli articoli 20 TUE e 329 TFUE. La cooperazione rafforzata offre due importanti garanzie: l'approvazione del Parlamento europeo (PE) e il controllo giurisdizionale della Corte di giustizia dell'UE (CGUE). Si basa anche su una proposta della Commissione. A titolo di esempio, se l'UE non è in grado di istituire un regime speciale per le imprese innovative secondo le procedure normali, si potrebbe esaminare, nell'ambito di una cooperazione rafforzata da parte degli Stati membri che lo desiderino, un 28° corpus normativo volontario che armonizzi la legislazione in materia di diritto societario e insolvenza, nonché alcuni aspetti chiave del diritto del lavoro e della fiscalità, da rendere progressivamente più ambiziosi. In ultima istanza, si dovrebbe prendere in considerazione la cooperazione intergovernativa. Tuttavia, agire al di fuori dei trattati crea quadri giuridici paralleli e implica l'assenza di controllo giudiziario da parte della CGUE, la legittimità democratica attraverso il PE e il coinvolgimento della Commissione nella preparazione dei testi.

REGOLE DI SEMPLIFICAZIONE

L'onere normativo per le 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 lo "stock" e il "flusso" di

regolamentazione nell'ambito dell'agenda "Legiferare meglio". Tuttavia, questo sforzo ha avuto finora un impatto limitato. Lo stock di regolamentazione rimane ampio e la nuova regolamentazione nell'UE sta crescendo più rapidamente che in altre economie comparabili. Mentre i confronti diretti sono oscurati da diversi sistemi politici e giuridici, circa 3.500 atti legislativi sono stati promulgati e circa 2.000 risoluzioni sono state approvate negli Stati Uniti a livello federale negli ultimi tre mandati del Congresso (2019-2024). Nello stesso periodo l'UE ha approvato circa 13 000 atti. Nonostante questo crescente flusso di regolamentazione, l'UE non dispone di un quadro quantitativo per analizzare i costi e i benefici delle nuove leggi. Tra le istituzioni dell'UE, solo la Commissione ha sviluppato una metodologia (il modello dei costi standard) per calcolare gli oneri normativi, ma la sua applicazione concreta varia da un atto legislativo all'altro. I colegislatori, ossia il Parlamento europeo e il Consiglio, non dispongono di una metodologia per misurare l'impatto delle modifiche proposte ai progetti di atti legislativi dell'UE. Inoltre, non esiste un'unica metodologia per valutare l'impatto della legislazione dell'UE una volta recepita a livello nazionale, con solo pochi Stati membri che misurano sistematicamente l'impatto del diritto dell'UE recepito, rendendo a sua volta più difficile l'esercizio del controllo da parte dei parlamenti nazionali.

Le imprese europee devono far fronte a tre ostacoli principali dovuti all'aumento del peso della regolamentazione. In primo luogo, devono rispettare l'accumulo o le frequenti modifiche della legislazione dell'UE nel tempo, che si traducono in sovrapposizioni e incoerenze. Ad esempio, un'analisi del divario condotta da Business Europe su 13 atti legislativi dell'UE ha evidenziato la duplicazione di 169 requisiti, comprese le differenze (29%) e le incoerenze palesi (11%). In secondo luogo, le imprese dell'UE devono far fronte a un onere supplementare dovuto al recepimento nazionale, ad esempio in quanto "piastra d'oro" della legislazione dell'UE da parte degli Stati membri o in quanto attuano leggi con requisiti e norme divergenti da un paese all'altro. Come accennato nel capitolo 2, il GDPR in particolare è stato attuato con un ampio grado di frammentazione che compromette gli obiettivi digitali dell'UE. In terzo luogo, la regolamentazione dell'UE impone un onere proporzionalmente più elevato alle PMI e alle piccole imprese a media capitalizzazione rispetto alle imprese più grandi, ma l'UE non dispone di un quadro per valutare tali costi. Circa l'80% degli elementi del programma di lavoro della Commissione riguarda le PMI, ma solo circa la metà delle valutazioni d'impatto si è concentrata sostanzialmente su queste imprese. L'UE manca inoltre di una definizione concordata di piccole imprese a media capitalizzazione e di dati statistici prontamente disponibili.

Per iniziare a ridurre lo "stock" di regolamentazione, la relazione raccomanda di nominare un nuovo vicepresidente della Commissione per la semplificazione al fine di razionalizzare l'acquis, adottando nel contempo un'unica metodologia chiara per quantificare il costo del nuovo "flusso" normativo. All'inizio di ogni mandato della Commissione, prima di adottare una nuova legislazione dell'UE, dovrebbe essere previsto un periodo fisso di almeno sei mesi per valutare sistematicamente e sottoporre a prove di stress tutta la regolamentazione esistente per settore di attività economica. Su tale base, una seconda fase dovrebbe concentrarsi sul perseguimento della codificazione e del consolidamento della legislazione dell'UE per settore politico. Tale processo dovrebbe includere la semplificazione e l'eliminazione delle sovrapposizioni e delle incoerenze nell'intera "catena legislativa", dando priorità ai settori economici in cui l'Europa è particolarmente esposta alla concorrenza internazionale. Tale esercizio dovrebbe essere gestito da tutti i membri del collegio dei commissari nell'ambito delle rispettive competenze e coordinato da un vicepresidente per la semplificazione. Per garantire che la nuova legislazione sia coerente con questo impulso alla semplificazione, è opportuno sviluppare un'unica metodologia e applicarla in modo coerente all'interno della Commissione in tutte le sue valutazioni d'impatto. Tale metodologia dovrebbe essere applicata a tutta la nuova legislazione ed essere adottata dai colegislatori in sede di modifica della legislazione. Si raccomanda inoltre di aggiungere un nuovo requisito standard nell'articolo sul recepimento delle direttive che impone agli Stati membri di valutare sistematicamente la nuova legislazione utilizzando la stessa metodologia delle istituzioni dell'UE. Allo stesso tempo, la task force per l'applicazione delle norme sul mercato unico (SMET) dovrebbe essere rafforzata e incentrata sulla valutazione e sul trattamento dei casi di recepimento errato che superano i requisiti delle direttive dell'UE. Infine, le autorità preposte all'attuazione e all'applicazione delle norme negli Stati membri dovrebbero essere razionalizzate e accorpate.

L'UE dovrebbe attuare pienamente l'annunciata riduzione del 25 % degli obblighi di comunicazione e impegnarsi a conseguire un'ulteriore riduzione per le PMI fino al 50 %, mantenendo la proporzionalità per le PMI nel diritto dell'UE ed estendendola alle piccole imprese a media capitalizzazione. La relazione raccomanda che tutte le nuove proposte in fase di adozione siano sottoposte a un nuovo test di competitività, con una metodologia chiara e solida per misurare l'impatto cumulativo, compresi i costi di conformità e gli oneri amministrativi. Tali controlli dovrebbero essere effettuati coinvolgendo comitati di operatori industriali che sostengano la Commissione nella valutazione dell'impatto di tutti i progetti di atti autonomi. Su tale base, la Commissione dovrebbe scegliere di rinviare le iniziative particolarmente problematiche dal punto di vista dell'innovazione o con un impatto sproporzionato sulle PMI. La Commissione dovrebbe inoltre estendere le misure di mitigazione alle piccole imprese a media capitalizzazione. L'UE dovrebbe inoltre consentire l'uso di software basati sull'IA e di

dati elaborati meccanicamente per ridurre i costi amministrativi e di conformità per le PMI. Le misure dovrebbero includere la richiesta di modelli di segnalazione armonizzati, soglie di segnalazione de minimis e obblighi di segnalazione centralizzati utilizzando un'interfaccia multilingue.

Osservazioni

(Pierre Dieumegard)

Questa relazione è importante per comprendere l'attuale situazione economica nell'Unione europea e per immaginare come migliorarla nei prossimi anni.

La "competitività" dell'Europa è considerata principalmente in termini di "crescita economica". Sarebbe inoltre opportuno considerare che la transizione verso una società più verde e a basse emissioni di carbonio, meno distruttiva per la biodiversità, potrebbe richiedere una minore crescita economica o addirittura un declino economico.

In ogni caso, che tu sia un sostenitore della crescita o un sostenitore della decrescita, questo è un argomento che riguarda tutti i cittadini dell'UE, non solo alcuni specialisti di politica economica. È quindi un peccato che sia stato pubblicato solo in inglese, una lingua difficile da comprendere per la maggior parte dei cittadini dell'UE.

Eŭropo-Demokratio-Esperanto ha prodotto questo documento in tutte le lingue ufficiali dell'UE, per aiutare i cittadini a comprendere meglio la situazione attuale, prepararsi meglio agli sviluppi futuri e discutere meglio il loro futuro insieme.

Ma questa traduzione automatica ha una serie di errori, e sarebbe molto meglio se l'Unione europea si occupasse di queste traduzioni. Un controllo umano avrebbe consentito di correggere vari errori²¹.

.

L'ultima parte riguarda il rafforzamento della governance dell'UE. In quest'ultima parte, le ultime parole dell'ultimo paragrafo richiedono un'interfaccia multilingue per le piccole e medie imprese. Sì, le piccole e medie imprese devono essere in grado di scambiare informazioni con l'amministrazione europea nella propria lingua.

Ma più in generale, i cittadini dell'UE devono ricevere informazioni nella loro lingua, piuttosto che in inglese, il che è troppo difficile per la maggior parte della popolazione europea.

21 Oltre agli errori di traduzione, ci sono errori nell'originale che avrebbero potuto essere corretti da un'attenta correzione di bozze. Ad esempio, la prima illustrazione (figura 1 nella prima parte) presenta una didascalia trunca "Asia e Pacifico (riposo)"; la figura 1 della terza parte riporta due volte la didascalia "Metalli di base": uno dei quali non corrisponde a nessuna bolla. Questi due presunti errori sono stati corretti nelle traduzioni (giustamente o erroneamente?).

TABELLA DELLE ABBREVIAZIONI

IA	Intelligenza artificiale
API	Interfaccia del protocollo applicativo
ATMP	Medicinale di terapia avanzata
CBAM	Meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere
CCP	Piattaforma della controparte centrale
CfD	Contratto per differenza
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
Unione dei mercati dei capitali	Unione dei mercati dei capitali
CRM	Materie prime critiche
CRMA	Legge sulle materie prime critiche
CSD	Depositario centrale di titoli
DARPA	Agenzia per i progetti di ricerca avanzata nel settore della difesa
ZEE	Zona economica esclusiva
EHDS	Spazio europeo dei dati sanitari
BEI	Banca europea per gli investimenti
EIC	Consiglio europeo per l'innovazione
FEI	Fondo europeo per gli investimenti
EII	Industria ad alta intensità energetica
PE	Parlamento europeo
CER	Consiglio europeo della ricerca
ESA	Agenzia spaziale europea
ESMA	Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati
ETS	Sistema di scambio di quote di emissione
IDE	Investimenti esteri diretti
ICT	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
AIE	Agenzia internazionale per l'energia
IPCEI	Importante progetto di comune interesse europeo
DPI	Diritti di proprietà intellettuale
ira	Legge sulla riduzione dell'inflazione
GNL	Gas naturale liquefatto
QFP	Quadro finanziario pluriennale
Next Generation EU	NextGenerationEU
NZIA	Legge sull'industria a zero emissioni nette
PPA	Accordo per l'acquisto di energia elettrica
PPP	Parità di potere d'acquisto
PV	Fotovoltaico
VMQ	Voto a maggioranza qualificata
R&I	Ricerca e innovazione
SMET	Task force per l'applicazione delle norme sul mercato unico
STEM	Scienza, tecnologia, ingegneria e matematica
TFP	Produttività totale dei fattori
VC	Capitalista di rischio

