

Globalizzazione e sicurezza economica nazionale al tempo dell'emergenza COVID-19. Strumenti a protezione delle attività strategiche.

Domenico Bevere

La recente crisi pandemica, esacerbata dal processo di globalizzazione della produzione che ha caratterizzato gli ultimi decenni, ha messo in evidenza i limiti del sistema economico italiano, determinando conseguenze che vanno oltre il breve periodo. Gli effetti della crisi sono giunti nella fase in cui l'economia già sperimentava segnali di rallentamento, in particolare modo degli investimenti diretti esteri. Inoltre, si è amplificato il rischio di azioni di tipo predatorio e speculativo nei confronti di asset strategici, in ragione della prolungata fase di difficoltà economica e accentuata, talvolta, dalla presenza di player stranieri non sempre vincolati a condizioni di leale concorrenza. Il Governo, allo scopo di contrastare il rischio di acquisizioni opportunistiche di aziende e di asset strategici per il Paese, ha rafforzato gli interventi normativi in materia di esercizio dei poteri speciali attraverso il decreto "Liquidità". Un fattore di notevole importanza è divenuto il potenziamento della produttività e della competitività dell'industria nazionale, incentrata fortemente sul sistema bancario e caratterizzata da una sfavorevole specializzazione settoriale e da una struttura proprietaria che vincola la crescita dimensionale. Nel breve periodo, una ripresa sostenuta dell'economia italiana difficilmente potrà essere realizzata senza un contributo rilevante del settore industriale, spesso limitato dalle norme che regolano il funzionamento e il grado di concorrenzialità.

La crisi da COVID-19 ha messo in evidenza come l'integrazione globale abbia reso i Paesi più vulnerabili agli shock di forniture.

Il COVID-19 ha simboleggiato un malessere sistemico ed ha accelerato una serie di fenomeni preesistenti che si stavano sviluppando o erano latenti a livello economico,

come l'ascesa del protezionismo e del nazionalismo economico¹ a causa delle rinnovate tensioni geopolitiche innescate dalla pandemia e del rafforzamento delle motivazioni, quali sicurezza nazionale e tutela della salute pubblica, che avevano già giustificato negli anni più recenti una progressiva chiusura al commercio internazionale². Vi è stato, quindi, l'aumento del fenomeno meglio conosciuto come de-globalizzazione, dal momento che ha assunto contorni diversi rispetto a quelli finora conosciuti nel corso degli ultimi decenni³. In particolare, la ricerca della resilienza potrebbe incoraggiare le multinazionali sia a diversificare le proprie catene di approvvigionamento al fine di mantenere economie di scala, costi ragionevoli e opportunità di innovazione, che a rivisitare il proprio orientamento strategico facendo pensare ad un *back reshoring*, ossia il riavvicinamento degli stabilimenti produttivi nel Paese di origine, nonché ad integrarsi verticalmente e ridurre l'impronta geografica delle proprie reti⁴. Per quanto riguarda le imprese italiane, la loro partecipazione alle catene del valore è piuttosto ampia. Tuttavia, la mera partecipazione non pare garanzia di buone performance di produttività⁵. Gli effetti della pandemia sono giunti nella fase in cui l'economia già sperimentava segnali di rallentamento. In particolare, prima del manifestarsi del COVID-19, le imprese non finanziarie quotate italiane già evidenziavano una decelerazione dei tassi di crescita del fatturato e della redditività più marcata di quella

¹ Gary Gereffi, "What Does The COVID-19 Pandemic Teach Us About Global Value Chains? The Case Of Medical Supplies", *Journal Of International Business Policy* 3, no. 3 (2020): 287-301, doi:10.1057/s42214-020-00062-w.

² Richard Baldwin, Simon J. Evenett, *COVID-19 And Trade Policy: Why Turning Inward Won'T Work* (repr., London: CEPR Press, 2020).

³ Antonino Ali, "Il Controllo Degli Investimenti Esteri Diretti Nell'Unione Europea E La Protezione Delle Attività Strategiche Europee Nel Contesto Dell'Emergenza Da Covid-19", 2020, <https://iris.unitn.it/retrieve/handle/11572/277516/373717/ALI%20-%20II%20controllo%20sugli%20IED%20e%20Covid.pdf>.

⁴ Liena Kano, Chang Hoon Oh, "Global Value Chains In The Post-COVID World: Governance For Reliability", *Journal Of Management Studies* 57, no. 8 (2020): 1773-1777, doi:10.1111/joms.12626.

⁵ Rita Cappariello, Alberto Felettigh, *How Does Foreign Demand Activate Domestic Value Added? A Comparison Among The Largest Euro-Area Economies*, ebook (repr., Banca d'Italia, 2015), https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2015/2015-1001/en_tema_1001.pdf.

dei competitor europei, distinguendosi al contempo per il maggior indebitamento con conseguenze non solo sulla capacità di sopravvivere alla crisi, ma anche della struttura societaria. In quest'ottica, la crisi potrebbe comportare una contrazione degli investimenti esteri diretti stimabile, nel periodo 2020-2021, tra il 30% e il 40%⁶ per un valore di 859 miliardi di dollari contro i 1.500 miliardi del 2019, con effetti negativi permanenti che a livello globale colpirebbero economie avanzate ed emergenti.

Come noto, la contrazione degli investimenti diretti esteri deriva da posizioni attendiste dei maggiori investitori, dai minori profitti delle controllate estere e dalla conseguente contrazione nel reinvestimento degli utili, dai disinvestimenti da parte delle multinazionali in difficoltà che opteranno per la vendita o liquidazione delle proprie attività all'estero⁷. Al fine del perseguimento degli interessi di sicurezza nazionale, lo scenario attuale incentiverebbe i governi ad adottare procedure di *screening* degli investimenti all'estero più selettive. In tale prospettiva, la crisi sanitaria ha evidenziato in maniera piuttosto marcata la postura aggressiva di attori stranieri determinati a conseguire posizioni di *leadership* commerciale e tecnologica in aderenza ad obiettivi ed indirizzi di carattere geopolitico.

Il Governo, vista la necessità di assicurare ogni possibile tutela agli assetti strategici nazionali, ha inteso rafforzare gli interventi normativi rispetto a quanto disciplinato in precedenza dall'Unione Europea. Nell'ambito delle misure previste, il Decreto "Liquidità"⁸ è intervenuto sull'impianto normativo pregresso, estendendo i confini dell'operatività dei poteri a tutti i settori individuati dall'art. 4.1 del Regolamento

⁶ UNCTAD, "Impact Of The COVID-19 Pandemic On Global FDI And GVC, Investment Trends Monitor", 2020, https://unctad.org/system/files/official-document/diaeciainf2020d3_en.pdf.

⁷ *Open (Again) Una Ripartenza All'Insegna Dell'Export*, ebook (repr., Ufficio Studi SACE, 2020), https://www.sace.it/docs/default-source/ufficio-studi/pubblicazioni/rapporto-export-2020_web.pdf?sfvrsn=bc9dfbe_2.

⁸ D.L. 8 aprile 2020, n. 23, conv. con mod. nella L. 5 giugno 2020, n. 40

2019/452/UE⁹ (FDI¹⁰). Il Legislatore ha ritenuto opportuno estendere il perimetro di applicazione di suddette prerogative, rappresentanti il fulcro del nuovo modello di controllo e attinenti alle società privatizzate, anche a settori merceologici quali quello bancario e assicurativo, che solo ora tornano ad essere qualificati di rilevanza strategica. Nel corso degli anni, il *Golden Power* ha assunto un'importanza progressivamente crescente, al punto da assistere ad un significativo e costante incremento delle notifiche alla Presidenza del Consiglio dei Ministri¹¹. In termini di politica economica, il *Golden Power* sembrerebbe essere divenuto lo strumento di vigilanza primario dello Stato sull'economia, ed in particolare nei settori dell'innovazione tecnologica, produttiva di effetti sulla pianificazione industriale e sulla protezione dello sviluppo economico nazionale.

Queste misure di contenimento, laddove interpretate in modo elastico e discrezionale, potrebbero costituire nel tempo un elemento disincentivante per gli investitori stranieri con correlata perdita di competitività del sistema produttivo italiano, con l'effetto di aggravare una condizione di per sé già poco rosea.

Se da un lato, poi, vi è l'istituto del *Golden Power* come strumento di deterrenza prima che di intervento, dall'altro vi sono seri problemi di crescita dimensionale e di relazione con i mercati di capitali delle imprese italiane, così come l'elevata quota di risparmio degli italiani che si direziona verso la rendita o comunque verso usi improduttivi¹².

Due sono i fattori da evidenziare a proposito della difficoltà dell'industria italiana a fronteggiare il nuovo contesto competitivo globale: l'andamento stagnante della

⁹ Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019 che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0452&from=IT#:~:text=Il%20presente%20regolamento%20istituisce%20un,con%20riguardo%20agli%20investimenti%20esteri>

¹⁰ Foreign Direct Investment

¹¹ Senato della Repubblica, "Relazione Concernente L'attività Svolta Sulla Base Dei Poteri Speciali Sugli Assetti Societari Nei Settori Della Difesa E Della Sicurezza Nazionale, Nonché Per Le Attività Di Rilevanza Strategica Nei Settori Dell'energia, Dei Trasporti E Delle Comunicazioni" (repr., Roma, 2020), https://www.governo.it/sites/governo.it/files/GP_RelazioneParlamento_2019.pdf.

¹² Anna Giunta, Salvatore Rossi, *Che Cosa Sa Fare L'Italia* (repr., Bari: Laterza, 2017).

produttività e la perdita di competitività su mercati internazionali¹³. In particolare, la competitività dipende fortemente dalla capacità di anticipazione, adattamento e risposta delle aziende ai cambiamenti mediante il processo di innovazione, l'aumento di produttività del lavoro ed il presidio di settori strategici chiave, che molto spesso hanno un sistema di produzione su scala internazionale. Guidare e sostenere il cambiamento e la competitività richiede la soddisfazione di alcuni fattori abilitanti quali l'investimento a lungo termine nel capitale umano e nelle infrastrutture strategiche, nonché la capacità del settore finanziario di sostenere l'innovazione. Livelli di competitività elevate impongono miglioramenti continui nei livelli di produttività, per cui supportarla diventa un obiettivo prioritario per sostenere una ripresa economica sostenibile, inclusiva e di lungo periodo. Il sistema industriale italiano ha reagito con lentezza all'opportunità di sfruttare le nuove tecnologie per accrescere l'efficienza. Ciò in ragione della natura diffusamente familiare della proprietà e gestione aziendale, di dimensione mediamente piccola, di renitenza alla crescita anche in presenza di concrete occasioni di espansione¹⁴. In Italia, infatti, oltre 4.426.00 imprese dell'industria e dei servizi operano con una media di 3,7 addetti (9,2 nel settore manifatturiero), in Germania la media è tre volte e mezzo più grande e con la microimpresa (fino a 9 addetti) che contano l'84% del totale, in Italia il 95%¹⁵. L'impresa familiare svolge nell'economia italiana un ruolo centrale, al punto da essere considerata un'anomalia che può tenere bloccata la crescita. Appare alto anche il numero di imprese (84%) in cui non soltanto la proprietà o il controllo sono familiari, ma lo è anche la figura dell'amministratore delegato. La frammentazione del sistema produttivo rappresenta la causa dell'insufficiente attività di innovazione poiché le piccole imprese hanno difficoltà a sostenere i costi elevati insiti nell'attività di ricerca e sviluppo. A ciò si aggiunge la struttura manageriale spesso restia all'innovazione, in

¹³-Pierluigi Ciocca, *L'Economia Italiana: Un Problema Di Crescita* (repr., Il Mulino, 2004).

¹⁴ Salvatore Bragantini, *Capitalismo All'italiana* (repr., Milano: Baldini & Castoldi, 2005).

¹⁵ Antonio Accetturo, Anna Giunta, "Value Chains And The Great Recession: Evidence From Italian And German Firms", *International Economics* 153 (2018): 55-68, doi:10.1016/j.inteco.2017.07.002.

particolare quella organizzativa e gestionale, nonché una carenza del capitale umano specie nelle funzioni manageriali e di ricerca¹⁶.

L'Italia ha quindi bisogno di imprese più grandi e di imprese manageriali a proprietà diffusa, così da competere sui mercati internazionali e partecipare all'innovazione di avanguardia. Non stupisce, infatti, che la maggioranza delle imprese italiane siano fornitrici e non finali proprio a causa delle caratteristiche frammentate della nostra struttura industriale. Vendere direttamente al consumatore finale su mercati globali, e quindi su scala di massa, richiede una potenza di fuoco che una piccola impresa in genere non ha.

Inoltre, la competitività dell'economia di un Paese dipende inevitabilmente dall'efficienza del funzionamento del suo sistema finanziario, poiché agevola l'ingresso di nuovi soggetti nel mercato così da favorire la concorrenza. Non a caso il rapporto *Doing Business 2020*¹⁷ della *World Bank* colloca l'Italia alla 58ª posizione, ben lontano dalla Germania (22ª), Spagna (30ª), ma anche della Francia (32ª). L'indice di attrattività per gli investitori stranieri - *Foreign Direct Investment Confidence Index 2021*¹⁸ - realizzato dalla A. T. Kearney segnala un balzo in avanti, passando dal 10° posto del 2019 al 9° del 2020 all'8° del 2021. Tuttavia, scende lievemente l'ottimismo degli investitori nell'ultimo periodo, probabilmente a causa della recente crisi politica. La produttività di un Paese dipende fortemente dalla sua distanza dalla frontiera tecnologica, poiché quanto più si avvicina alla frontiera tanto più l'innovazione sarà necessaria per sostenere la crescita¹⁹. Gli anni della rincorsa, fino ai primi anni Settanta,

¹⁶ Matteo Bugamelli et al., *Il Gap Innovativo Del Sistema Produttivo Italiano: Radici E Possibili Rimedi*, ebook (repr., Banca d'Italia, 2012).

¹⁷ "Doing Business 2020: Comparing Business Regulation In 190 Economies", 2019, doi:10.1596/978-1-4648-1440-2.

¹⁸ Paul Laudicina, Erik Peterson, *The 2021 Foreign Direct Investment (FDI) Confidence Index*, ebook (repr., Kearney Global Business Policy Council, 2021), <https://www.kearney.com/documents/3677458/88299256/On+shaky+ground%E2%80%932021+FDI+confidence+index.pdf/4f8fd544-ce57-d498-96e3-dfb5fd81f77e?t=1616536746000>.

¹⁹ Daron Acemoglu, Philippe Aghion and Fabrizio Zilibotti, "Distance To Frontier, Selection, And Economic Growth", *Journal Of The European Economic Association* 4, no. 1 (2006): 37-74, doi:10.1162/jeea.2006.4.1.37.

sono stati caratterizzati dalla forte crescita della spesa in ricerca e sviluppo nei settori più avanzati della frontiera tecnologica e hanno testimoniato il tentativo delle imprese italiane di partecipare alla messa a punto di tecnologie radicali e original²⁰. Successivamente, intorno agli anni Ottanta, ha cominciato ad accumulare un livello significativo di innovazione autoctona, per poi perderlo quasi interamente a partire dal 1995²¹. Attualmente, invece, il complesso delle imprese italiane mostra un divario di capacità innovativa rispetto ad altri sistemi avanzati, ciò in ragione del basso livello di ricerca e sviluppo. A seguito della diffusione delle tecnologie, infatti, la crescita di lungo periodo si sostiene con un elevato tasso di innovazione, poiché si alimenta e si realizza mediante un meccanismo di selezione e di “distruzione creatrice” delle iniziative imprenditoriali. Essa è diventata ancor più importante nella fase di ripresa dalla crisi pandemica, che ha ridotto il tasso di crescita potenziale, ha generato alti livelli di disoccupazione e un elevato debito pubblico.

A tal fine, la strada obbligata sembrerebbe quella di favorire le medie imprese a diventare grandi, riprendendo il controllo del risparmio così da far crescere la ricchezza e l'economia italiana. La classe politica, dunque, dovrebbe produrre le condizioni migliori per fare impresa e creare un clima favorevole allo sviluppo e all'innovazione, incentivando la promozione del risparmio privato al fine di indirizzarlo alla proprietà dei grandi complessi produttivi del Paese. A tal fine, occorre sottolineare come la competitività di un Paese, in misura certamente importante, dipende dalla efficienza del funzionamento del sistema finanziario. Quello italiano è, però, peculiare fra quelli dei Paesi avanzati a causa della maggiore dominanza del credito bancario tra le fonti di finanziamento delle imprese. Risulta, quindi, indispensabile affrontare il problema della leva finanziaria rispetto al debito attraverso l'estensione delle garanzie pubbliche al capitale di rischio privato. Ciò permetterebbe ai risparmiatori di beneficiare dei vantaggi economici legati alla ripresa produttiva delle imprese.

²⁰ Cristiano Antonelli, *Innovazione Tecnologica E Sviluppo Industriale Nel Secondo Dopoguerra* (repr., Roma: Laterza, 2007).

²¹ Federico Barbiellini Amidei, John Cantwell, Anna Spadavecchia, *Innovazione E Tecnologia Straniera* (repr., Venezia: Marsilio, 2013).

Infine, la politica economica dovrà svolgere un ruolo chiave nel sostegno all'innovazione e alla competitività del Sistema Paese, definendo gli interventi prioritari in relazione ai profondi cambiamenti dell'economia globale e della trasformazione dei processi innovativi. Attualmente il sistema economico italiano presenta caratteristiche culturali che non favoriscono l'afflusso del risparmio privato, per cui occorrerebbe governare con abilità e lungimiranza, favorendo il merito, la concorrenza, un regime fiscale non vessatorio, una legislazione antitrust e antilobbistica, il rafforzamento del sistema giudiziario, una serie di disincentivi alle attività improduttive e alle posizioni di rendita e, soprattutto, il sostegno all'istruzione e alle attività di ricerca scientifica.

DOMENICO BEVERE è PhD Fellow presso il Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi di Foggia. Ha partecipato al Corso di Perfezionamento in "Intelligence e sicurezza nazionale" presso la Facoltà di Scienze Politiche e Sociali "Cesare Alfieri" di Firenze e il Master Executive in "Affari Strategici" presso la School of Government della LUISS Guido Carli di Roma, con una tesi sulla rilevanza strategica delle catene globali del valore. Autore di diverse pubblicazioni scientifiche, ha maturato significativa esperienza nel settore dell'innovazione e della business transformation. È Analista Senior presso "Analytica for intelligence and security studies" e membro dell'International Institute for Strategic Studies (IISS) di Londra. I suoi principali interessi accademici e professionali sono nel campo della sicurezza economica, economia dell'innovazione, politica economica e geopolitica.

Si precisa che le opinioni espresse nel presente elaborato, ricevuto e reso disponibile nell'ambito dell'iniziativa Call for Papers #CASD2021, sono attribuibili esclusivamente all'autore e non rispecchiano necessariamente il punto di vista del Centro Alti Studi per la Difesa.

