



*Consiglio Nazionale
dell'Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

(seduta 21 marzo 2023)

VISTO l'articolo 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro";

VISTO il regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato in data il 17 luglio 2019;

VISTA la richiesta rivolta al CNEL dalla X Commissione (Attività produttive, commercio e turismo) in data 3 marzo 2023 nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sul tema "*Made in Italy*: valorizzazione e sviluppo dell'impresa italiana nei suoi diversi ambiti produttivi";

RITENUTO di elaborare una specifica memoria da illustrare nell'audizione parlamentare convocata presso la richiamata X Commissione per la data del 7 marzo 2023;

VISTI gli esiti della seduta dello specifico gruppo di lavoro convocato in data 2 marzo 2023 e riunitosi in data 6 marzo 2023;

ESAMINATA la documentazione prodotta dalle Organizzazioni rappresentate nel gruppo di lavoro quali contributi alla predisposizione di una memoria da illustrare nel corso dell'audizione parlamentare;

CONSIDERATE le note tecniche curate dagli istituti di analisi economica di cui il CNEL si avvale ordinariamente a supporto delle proprie istruttorie sui principali documenti di economia e finanza;

VISTO il documento istruttorio predisposto dall'Ufficio IV;

VISTO il verbale della seduta dell'Assemblea del 21 marzo 2023;

UDITA la relazione illustrativa del Presidente del CNEL;

TENUTO CONTO delle osservazioni emerse nel corso della discussione assembleare,

APPROVA

le unite Osservazioni e Proposte di ratifica della Memoria richiesta dalla X Commissione (Attività produttive, commercio e turismo) della Camera dei deputati nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sul tema "*Made in Italy*: valorizzazione e

sviluppo dell'impresa italiana nei suoi diversi ambiti produttivi", e ne ordina la trasmissione ai Presidenti del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati ed al Presidente del Consiglio dei ministri.

IL PRESIDENTE
Prof. Tiziano TREU

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'T. Treu', written in a cursive style.

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

7 marzo 2023

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

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

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

del sistema produttivo italiano: i) bassa percentuale di imprese che esportano sul totale delle imprese attive; ii) polarizzazione che caratterizza la distribuzione delle imprese esportatrici per classi di dimensione aziendale.

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

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

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

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

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

Per dispiegare tutta la potenziale efficacia della misura CdS occorre un investimento del decisore economico su "sé stesso", perché sia in grado di scegliere quelle imprese i cui progetti, dati i criteri prescelti, massimizzino i risultati di sviluppo ipotizzati. Fra l'altro, esiste anche il rischio che gli interventi previsti determinino una ulteriore polarizzazione geografica del sistema produttivo nazionale verso Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Si segnala qui che proprio il PNRR, mentre destina al Sud il 40% degli investimenti pubblici grazie ad una specifica clausola generale, vi indirizzi di fatto solo un quinto degli incentivi alle imprese, e che una delle linee di intervento più rilevanti in termini di stanziamenti (Transizione 4.0), essendo a sportello, non prevede vincoli territoriali nella destinazione delle risorse. Emerge dunque l'esigenza di rafforzare il coordinamento nazionale delle politiche per l'internazionalizzazione, e valutare anche l'ipotesi di riservare al centro le competenze in tale ambito, sottraendolo al gruppo di quelle a potestà concorrente. Naturalmente ciò non deve spingere a trascurare il ruolo fondamentale che le istituzioni locali possono svolgere per adattare tali politiche ai diversi contesti territoriali, creando le condizioni più favorevoli alla diffusione dei benefici dell'integrazione internazionale.

Se dunque l'elaborazione delle strategie e delle misure di intervento non può che nascere dal basso verso l'alto, in un processo di apprendimento condiviso tra le imprese, i sistemi locali e le istituzioni centrali, la sintesi politica e la definizione delle «regole del gioco» per i diversi soggetti non possono che essere svolte a livello nazionale, tenendo conto dei vincoli e delle opportunità derivanti dai rapporti con gli altri paesi.

Altri problemi riguardano la divisione orizzontale delle competenze tra i ministeri e gli altri enti preposti alle politiche per l'internazionalizzazione. In questo ambito sono emerse recentemente (nel 2020) due novità importanti, riguardanti la prima le competenze di ICE-Agenzia sui servizi reali per l'internazionalizzazione delle imprese, e la seconda le attività di SACE nell'ambito del sostegno finanziario

all'internazionalizzazione delle imprese. Ma il complesso sistema di politiche che mira a superare queste difficoltà e a innalzare il grado di apertura internazionale dell'economia italiana, pur essendo fondato su solidi argomenti teorici legati all'interdipendenza tra crescita produttiva e apertura esterna, è ancora caratterizzato da rilevanti problemi di coordinamento, in senso orizzontale e verticale, tra i diversi soggetti competenti, che ne minano l'efficacia.

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

Alcune proposte del CNEL su produttività, turismo e sostegno al *made in Italy*. A seguito della Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 20 settembre 2016 (2016/C 349/ 01) sull'istituzione di comitati nazionali per la produttività, e nell'ambito del dibattito scaturito in merito alla relativa attuazione nei Paesi UE, il CNEL ha a suo tempo avanzato una propria proposta normativa finalizzata a istituire una struttura di valutazione, nazionale e indipendente, di monitoraggio della produttività, da collocare presso il CNEL. La proposta, presentata in Parlamento ma non diventata legge, delineava i tratti di una istituzione di riconosciuta indipendenza, autonomia funzionale e comprovata professionalità, composta da organismi in grado di fornire valutazioni terze sulle dinamiche della produttività e della competitività del sistema produttivo nazionale, monitorandone gli sviluppi e tenendo conto delle istanze rilevanti degli *stakeholders* nazionali. Un organismo di questo tipo avrebbe proposto le politiche necessarie a livello nazionale per incidere sui fattori che agiscono sulla produttività e sulla competitività del Paese, oltre che le riforme necessarie ad un maggior coordinamento delle politiche economiche dell'Unione europea.

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

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

Il CNEL riteneva che, a valle dello *shock* emergenziale, fosse opportuno definire nuovi paradigmi di rilancio del settore, ispirati ai principi di sostenibilità e compatibilità sociale e ambientale, per rendere il settore resiliente di fronte a nuovi possibili *shock* e soprattutto a valore aggiunto crescente. Tale nuova impostazione implicherebbe il superamento degli attuali schemi, spesso caratterizzati dall'assenza di programmazione (con sfruttamento delle risorse concentrate in poche aree) e dalla produzione di effetti distorsivi sul piano socioeconomico: scarsa capacità di produrre occupazione buona e stabile, degrado rapido delle infrastrutture, eccessivo consumo del territorio. Un cambiamento di paradigma richiede la capacità della filiera di creare catene di valore, ossia di mettere a rete e sistema tutte le risorse: i patrimoni diversi, le risorse umane e gli investimenti, le capacità gestionali e di valorizzazione del territorio/specializzazione, i modelli di programmazione e di *marketing*. Nella pronuncia citata il CNEL aveva sottolineato come la filiera turistica fosse destinata a una consistente infrastrutturazione digitale e come, per contro, scontasse l'annoso nodo del divario territoriale nel sistema di infrastrutturazione trasporti. Un ulteriore nodo riguarda l'intensità del fattore lavoro a termine, occasionale o a bassa remunerazione. Si ribadiva la necessità di innovare la normativa in materia di controlli e sanzioni, da ispirarsi ai principi di coordinamento, semplificazione, trasparenza e piena pubblicità, e di definire strumenti di sostegno al reddito per ridurre al minimo il *trade-off* per le imprese (a sua volta collegato alla difficoltà di reperimento dei lavoratori). Fra le soluzioni proposte si ricordano:

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

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

- interventi di contrasto al *dumping* contrattuale e sociale, con particolare riferimento al costo del lavoro;
- semplificare le procedure per accedere agli incentivi, fatta salva l'individuazione di criteri di tutela della legalità.
- In merito ai bandi pubblici per le forniture, in particolare, si sottolinea la necessità di definirne con certezza il perimetro di azione, anche per evitare forme di illegalità e di incertezza, con specifico riguardo al fattore produttivo lavoro e, qui, a una corretta applicazione dei contratti collettivi di lavoro per

scongiurare la pratica di sleale concorrenza grazie alla compressione delle retribuzioni.

- È condivisa la proposta di rendere obbligatoria l'etichettatura sull'origine dei prodotti, anche intermedi, a tutela di produttori e di consumatori, misura che secondo attendibili stime consentirebbe di riportare nel sistema produttivo nazionale circa il 30% del prodotto attualmente delocalizzato. Infine, una piena espressione delle potenzialità del *made in Italy* non può prescindere dalla formazione e dallo sviluppo delle competenze, il cui rafforzamento - soprattutto in alcune filiere tradizionali come quella tessile - passa necessariamente attraverso la capacità di trasferimento del *know-how*, l'uso delle infrastrutture digitali, l'economia circolare (per ottimizzare gestione e riuso degli scarti) e lo sviluppo delle comunità energetiche.

Allegati:

- Considerazioni contenute nella Nota CER 6 marzo 2023;
- Considerazioni contenute nella Nota Prometeia 6 marzo 2023;
- disegno di legge di iniziativa CNEL prot. 024 del 27/03/2019;
- osservazioni e proposte CNEL in materia di turismo prot. 403 del 21/10/2020.