



CONFINDUSTRIA

Commissione Affari Esteri e Emigrazione
Senato della Repubblica

Audizione del Direttore Generale di
Confindustria
Marcella Panucci

“Il futuro delle relazioni tra l'Italia e la
Federazione Russa”

6 novembre 2018

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,

Vi ringrazio per l'invito a questa audizione e per l'opportunità di condividere alcune riflessioni sul futuro delle relazioni tra l'Italia e la Federazione Russa.

La prospettiva attraverso la quale affronterò il tema è prevalentemente industriale. Tuttavia, considerato l'impatto sulle nostre imprese, svolgerò alcune considerazioni anche sulle sanzioni economiche e finanziarie in vigore fra l'Unione Europea e la Russia e quelle, più recenti, introdotte dagli Stati Uniti nei confronti della Russia.

Nonostante le difficoltà che negli ultimi anni ne hanno pregiudicato la crescita, il mercato russo continua a essere strategico per le imprese italiane; sia sotto il profilo commerciale che produttivo. Alcuni indicatori lo testimoniano con chiarezza.

Nel 2017 le esportazioni italiane nel paese hanno sfiorato gli 8 miliardi di euro (7,98), facendo della Russia la 13° destinazione per le nostre vendite all'estero, la 5° al di fuori dell'Unione Europea¹.

Ciò ha fatto dell'Italia il 2° fornitore UE della Russia e il 5° al mondo, con una quota di mercato del 4,3%, di gran lunga la più alta fra i principali paesi emergenti.²

Sempre lo scorso anno le imprese italiane hanno intrattenuto oltre 18.000 relazioni commerciali con partner russi, il che costituisce oltre l'8% del totale delle relazioni delle imprese esportatrici³. Si tratta per la gran parte di piccole e medie imprese, che hanno nella Russia il principale - se non unico - canale di vendita all'estero.

Sul piano delle importazioni, la Federazione è il nostro 8° fornitore, per un valore nel 2017 pari a 12,3 miliardi di euro⁴. Oltre il 75% di quanto importiamo dalla Russia è rappresentato da idrocarburi (gas e petrolio) e prodotti derivati dalla loro raffinazione. **Dalla Russia proviene circa il 37% del gas e il 10% del petrolio consumati in Italia.**

Come è noto, il nostro fabbisogno energetico dipende per oltre il 90% dall'import di materie prime; livello assai superiore alla media UE, che non supera il 70%⁵. Eppure, **la nostra dipendenza dal gas e petrolio russi è inferiore a quella di diversi partner UE**: Bulgaria, Repubblica Ceca, Polonia, Austria e la stessa Germania importano dalla Russia oltre la metà del petrolio e del gas che acquistano dall'estero.

Sul piano degli investimenti, circa 750 imprese italiane hanno una presenza diretta in Russia, con oltre 57.000 addetti e un fatturato di circa 7,5 miliardi di euro⁶. Lo stock totale degli investimenti italiani in Russia nel 2017 ammontava a 11,4 miliardi di euro⁷.

¹ Fonte: Elaborazione Confindustria dati ISTAT

² Fonte: Elaborazione Confindustria dati UN Comtrade

³ Fonte: Annuario Statistico ICE-Istat 2018

⁴ Fonte: Elaborazione Confindustria dati ISTAT

⁵ Fonte: Elaborazione Confindustria dati Eurostat

⁶ Fonte: Banca dati ICE-Reprint e Rapporto "Italia Multinazionale" aggiornati a dicembre 2015

⁷ Fonte: Elaborazione dati Banca d'Italia

Al riguardo, permettetemi un riferimento alla nostra Organizzazione. Negli ultimi 10 anni Confindustria ha intrapreso un processo di internazionalizzazione associativa assai rilevante, in particolare nell'Est Europa. Nel dicembre 2014, la storica sede degli imprenditori italiani a Mosca ha conseguito lo status di *Rappresentanza Internazionale di Confindustria*.

Oggi Confindustria Russia associa oltre 150 imprese, dalle più grandi alle piccole e medie, fornisce assistenza e consulenza ad alto valore aggiunto. Essa rappresenta e tutela gli interessi del sistema industriale italiano nel paese, testimoniando alle autorità locali l'impegno degli imprenditori italiani per la crescita del Paese e della sua industria.

L'ultima assemblea generale di Confindustria Russia si è tenuta a Mosca appena due settimane fa alla presenza del Vice Presidente del Consiglio e Ministro degli Interni, Matteo Salvini, e del Vice Ministro degli Esteri russo Alexander Grushko, e ha visto la partecipazione di oltre 800 esponenti di imprese italiane e russe.

Numeri che danno il senso di quanto siano profonde le relazioni tra le comunità imprenditoriali dei nostri paesi. **Eppure, nonostante l'impegno di Confindustria, negli ultimi anni la nostra collaborazione si è ridotta in maniera significativa.**

Tra i diversi fronti di tensione geopolitica aperti nel mondo dalla fine del 2013, la crisi russo-ucraina è tra quelle che hanno determinato le conseguenze economiche più significative per l'Italia. Nella Ue, le imprese italiane erano infatti fra le più esposte verso la Russia, tanto in termini di export quanto di investimenti diretti.

Nel 2013 il paese aveva assorbito il 2,8% del totale delle nostre esportazioni, per 10,7 miliardi di euro.⁸ Nella UE solo la Germania aveva una quota più elevata (3,3%). Il nostro export era, inoltre, quello che, nell'UE, aveva registrato le performance migliori: siamo stati gli unici a crescere sia nel 2012 (+6,9%) che nel 2013 (+7,8%).

Già allo scoppiare delle prime tensioni, nel dicembre 2013, il clima di incertezza ha bloccato le decisioni di consumo e investimento di famiglie e imprese e, di conseguenza, anche l'import del paese. In una prima fase, le misure UE avevano colpito esclusivamente esponenti politici ucraini e russi attraverso il divieto di ingresso nell'area Schengen e il congelamento degli asset detenuti all'estero.

Da marzo 2014, si sono inserite le sanzioni commerciali⁹, cui ha fatto seguito, in agosto, l'embargo del Governo di Mosca di prodotti agricoli e alimentari dalla UE¹⁰.

Da luglio 2014, le sanzioni UE si sono inasprite includendo il divieto per gli operatori UE di svolgere attività commerciali e finanziarie con specifiche banche o imprese russe e la limitazione dell'export in settori strategici, quali quello energetico, con il divieto di esportare macchinari e impianti per l'estrazione in acque profonde¹¹.

⁸ Fonte: Elaborazione Confindustria dati ISTAT e Eurostat

⁹ Regolamento UE n. 208/2014 e successive modifiche

¹⁰ Decreto del Governo russo n. 791 dell'11 agosto 2014 con cui si dispone il divieto di importazione di 51 categorie di prodotti agricoli e alimentari provenienti da UE, Stati Uniti, Australia, Canada e Norvegia.

¹¹ Regolamento UE n. 833/2014 e successive modifiche

A settembre 2014 è stato poi approvato un mix di misure aggiuntive con l'obiettivo di colpire, oltre all'approvvigionamento di tecnologie essenziali per il sistema produttivo russo, anche la capacità delle banche e delle principali imprese russe di finanziarsi sulle più importanti piazze internazionali¹².

Non spettava e non spetta a Confindustria entrare nel merito delle ragioni che hanno portato a queste misure. Tuttavia, la capacità delle nostre imprese di esportare in Russia incide direttamente sulla crescita economica e sull'occupazione in Italia, perciò, abbiamo espresso il timore che tale *escalation* pregiudicasse in maniera permanente le relazioni economiche e commerciali. Lo abbiamo fatto a più riprese e sempre di concerto con le altre rappresentanze imprenditoriali UE, nel rispetto dei ruoli e dell'autonomia decisionale delle istituzioni nazionali e comunitarie.

Distinguere gli effetti diretti delle sanzioni da quelli più strettamente macroeconomici (caduta del prezzo degli idrocarburi, svalutazione del rublo, deterioramento del potere d'acquisto dei consumatori russi), è un esercizio complesso, sul quale la letteratura è ancora oggi divisa¹³. **È indubbio, tuttavia, che dal 2014 le nostre relazioni commerciali bilaterali hanno subito un rallentamento significativo in tutti i settori**, non solo in quelli oggetto di misure restrittive. Nel confronto 2013-2016, il periodo più acuto della crisi, il nostro export è sceso di oltre il 37%, per un valore di 4 miliardi di €. Le performance peggiori si sono avute negli autoveicoli (-76%), prodotti dell'agricoltura (-56%), articoli in pelle e calzature (-46%), apparecchi elettrici (-41%). Nella media UE, invece, le flessioni della meccanica (-39%), dei prodotti alimentari e dei beni di consumo (-38%)¹⁴.

Merita un riferimento particolare il settore agroalimentare, l'unico colpito direttamente dall'embargo russo citato in precedenza. Nel 2013, il nostro export per le 51 categorie di prodotti sottoposti a queste misure era pari a 163 milioni di euro, ossia il 23% del nostro export alimentare verso la Russia.

Tra le merceologie più colpite vi sono formaggi e latticini, uve, mele e fragole, ortaggi, carni congelate e salumi, che dall'agosto 2014 non possono più essere esportati in Russia.

Sempre fra il 2013 e il 2016, si sono dimezzate le nostre importazioni dalla Russia: da oltre 20 miliardi di € a poco più di 10, un andamento su cui ha inciso significativamente il crollo del prezzo internazionale del petrolio.

In questo periodo, il peso della Russia come nostro cliente è sceso dal 2,8% all'1,6%, passando dall'8° al 13° posto su scala globale. Nel 2016, la nostra quota di mercato in Russia era del 4,3%, in linea con quella dell'anno precedente ed in lieve riduzione rispetto al 2013¹⁵.

¹² Regolamento UE 960/2014 e successive modifiche

¹³ Si vedano ad esempio i paper "How Vulnerable is the Euro Area to the Crimea Crisis?" di Morgan Stanley, "Revisiting Sanctions on Russia and Counter-Sanctions on the EU: The economic impact three years later" del CEPS, il documento "Russia's and the EU's sanctions: economic and trade effects" pubblicato dal Parlamento Europeo, o il più recente studio del Carnegie Center di Londra, tutti concordi nel ritenere che la recessione russa debba essere attribuita solo parzialmente alle sanzioni occidentali e che la causa principale sia il basso prezzo del petrolio.

¹⁴ Fonte: Elaborazione Confindustria dati ISTAT

¹⁵ Fonte: Elaborazione Confindustria dati UN Comtrade

Essa ha, quindi, sostanzialmente tenuto rispetto ad alcuni dei nostri principali competitor: la Germania, a esempio, è passata dal 12% al 10,7% (-1,3). Tuttavia, lo *share* di mercato di altre economie è cresciuto: la Francia dal 4,1% al 4,7%, la Cina dal 16,9% al 20,9%¹⁶.

Sul piano degli investimenti, il flusso netto di IDE italiani in Russia dopo una iniziale flessione nel 2013 (-409 milioni di €) è tornato positivo nei 4 anni seguenti, a dimostrazione di come le imprese italiane abbiano continuato a rafforzare la loro presenza nel paese.

Anche le realtà attive in Russia hanno sostanzialmente tenuto: a fine 2015 erano 748 rispetto al precedente record di 752 fatto segnare nel 2014¹⁷. **La riduzione significativa, però, si è registrata sul loro fatturato, sceso da 11,5 miliardi di euro del 2013 ai 7,3 del 2015 (-35%). Questo è il dato che preoccupa maggiormente.**

Venendo ai giorni nostri, nonostante le sanzioni, il PIL russo ha ricominciato a crescere all'inizio dello scorso anno, consolidandosi all'+1,5% nel 2017¹⁸ e, con il conseguente aumento dei consumi interni, si è riflesso positivamente anche sulle esportazioni italiane. **Nel 2017 le nostre vendite in Russia sono aumentate del 19,3% rispetto al 2016, una delle migliori performance del Paese, per un valore di quasi 8 miliardi di euro¹⁹.**

Segnali positivi sono arrivati da praticamente tutti i settori industriali. Con picchi nelle macchine elettriche ed autoveicoli (+39%), prodotti chimici e farmaceutici (+26%) e prodotti alimentari (+27%).

Grazie a questi numeri abbiamo scavalcato la Francia tornando a essere il 5° fornitore mondiale della Russia, secondi in Europa dopo la Germania, confermando la nostra quota di mercato al 4,3%²⁰. È inoltre aumentato il peso della Russia come fornitore e cliente dell'Italia, rispettivamente dal 2,9% al 3,1% e dall'1,6% all'1,8%.

Sempre nel 2017 anche il nostro import è cresciuto a doppia cifra (+15%), raggiungendo la cifra di 12,3 miliardi di euro.

Ciò detto, la flessione delle nostre vendite nei quattro anni di vigenza delle sanzioni è di oltre un quarto (-25,7%); leggermente inferiore alla media europea (-27,8%) o a quelle di Germania (-27,7%) e Francia (-27,5%)²¹.

Nonostante le tensioni internazionali, le principali previsioni indicano che l'atteso incremento dei prezzi delle materie prime energetiche dovrebbe dare un nuovo impulso allo sviluppo economico russo. Le maggiori risorse disponibili dovrebbero favorire una parziale ripresa degli investimenti e dei consumi privati, quindi, anche dell'import dall'Italia²².

¹⁶ Fonte: Elaborazione Confindustria dati UN Comtrade

¹⁷ Fonte: ICE-Reprint aggiornato a dicembre 2015

¹⁸ Fonte: Elaborazione dati FMI

¹⁹ Fonte: Elaborazione Confindustria dati ISTAT

²⁰ Fonte: Elaborazione Confindustria dati Un Comtrade

²¹ Fonte: Elaborazione Confindustria dati Eurostat

²² SACE (Rapporto Export 2018) lo stima in aumento ad una media annua del 4,7% nel periodo 2018-2021.

Tuttavia, le ultime statistiche disponibili sul commercio bilaterale (gennaio-settembre 2018) mostrano una **flessione delle nostre vendite del -6% sugli stessi mesi del 2017**²³, a dimostrazione di quanto la ripresa appaia ancora fragile e legata ai prezzi del petrolio.

Le variabili principali sembrano essere due. La prima è di carattere interno. Per rilanciare l'economia, la Russia necessita di profonde riforme strutturali, dalla diversificazione industriale, alle privatizzazioni, al sistema pensionistico, a quello fiscale. Qualche mese fa, la Governatrice della Banca Centrale Russa ha ricordato pubblicamente che, in assenza di una riduzione dell'incidenza del peso delle materie prime, *“nemmeno un barile a quota 100 dollari potrebbe garantire una crescita del Pil a medio termine superiore all'1,5-2%”*.

La seconda riguarda il contesto geopolitico e, in particolare, le tensioni fra Russia e Stati Uniti. Il 2 agosto 2017 l'Amministrazione USA ha approvato il CAATSA (*Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*), con il quale vengono imposte sanzioni economiche a Corea del Nord, Iran ed, appunto, Russia, per azioni contrarie al diritto internazionale in diversi scenari regionali. **Tale provvedimento ha riflessi potenziali anche sulle nostre imprese**. Esso introduce, infatti, la possibilità che soggetti non-US possano essere sanzionati nel caso in cui effettuino investimenti ritenuti *“significativi”* in progetti petroliferi speciali originati dalla Russia o transazioni, ritenute anch'esse *“significant”*, con entità listate da parte del Dipartimento del Tesoro USA²⁴.

Queste misure preoccupano l'intero sistema industriale europeo²⁵. Con esse è venuto meno il parallelismo fino ad allora vigente fra USA e UE in materia di sanzioni contro la Russia ed è prevista la possibilità che le misure USA colpiscano anche cittadini e imprese straniere, esponendoli a pesanti sanzioni, anche di carattere penale²⁶.

E ciò, nonostante queste operazioni siano ritenute legali dalla legislazione UE e nazionale.

Il principale rischio del prolungarsi delle sanzioni, tanto quelle UE, quanto le contromisure russe, non è soltanto quello misurabile con la riduzione del nostro export, per quanto già grave, ma che la perdita di quote di mercato spiazzi le nostre imprese in maniera permanente. In questo caso i danni sarebbero strutturali. Per quanto questa strategia possa

²³Fonte: Elaborazione dati ISTAT

²⁴Il CAATSA alla sezione “Sezione 232” prevede che il Presidente USA possa imporre sanzioni extraterritoriali a chiunque investa contribuendo “direttamente e significativamente” ad aumentare la capacità russa di costruire gasdotti o altri sistemi di esportazione dell'energia. Il 6 aprile scorso l'OFAC (U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control) ha poi approvato un nuovo pacchetto di sanzioni contro la Federazione Russa che hanno colpito 7 oligarchi attivi prevalentemente nel settore energetico, 12 società da essi controllate, 17 funzionari del governo federale e una banca, includendoli nell'elenco SDN (Special Designated National and Blocked Persons). La Sezione 228 autorizza le sanzioni per le entità (fisiche o giuridiche) non-USA che favoriscono consapevolmente una transazione significativa (“knowingly facilitate a significant transaction”) con soggetti inclusi nella SDN.

²⁵ Il 18 luglio 2017, d'intesa con le Confindustria tedesca, austriaca, olandese, danese e francese, Confindustria ha sottoscritto una lettera congiunta indirizzata al Presidente Junker e all'Alto Rappresentante Ue Mogherini con la quale si esprime preoccupazione per i rischi connessi alla unilateralità di queste misure.

²⁶Data la natura e le dimensioni dei soggetti russi inseriti nelle *black list* (fra essi ad esempio il colosso dell'alluminio Rusal), il provvedimento rischia di avere effetti negativi su settori utilizzatori, come a es. automotive e componentistica, costruzioni, aeronautica.

risultare controproducente in primis per la Russia, il cambio di rotta nelle linee-guida di politica economica è evidente: l'isolamento diplomatico ed economico durato quasi 5 anni ha causato una chiusura da parte delle autorità russe con passi indietro significativi sul piano del commercio internazionale che stanno vanificando l'adesione della Russia al WTO avvenuta a fine 2011, dopo 18 anni di negoziato²⁷.

La combinazione di protezionismo e sostituzione dell'export è particolarmente insidiosa per le nostre imprese. L'effetto "sostituzione" di alcuni prodotti è già in corso e dilagano fenomeni di *Italian sounding*, quando non di vera e propria contraffazione, che aumentano il danno economico complessivo per il nostro sistema industriale.

Il problema è particolarmente grave per le PMI, perché la loro conquista di posizioni di mercato in Russia è stata lunga, complessa e dispendiosa. Molte di esse hanno quote rilevanti di fatturato estero nel paese e, una volta escluse, sarà molto difficile venire riammesse in quel mercato.

Pur comprendendo la gravità della crisi in atto, l'auspicio che Confindustria ha sempre espresso, in accordo con il sistema delle imprese europee, è che le parti in causa perseguano un'azione diplomatica più incisiva che porti a una inversione dell'escalation degli ultimi anni.

Entro dicembre la UE dovrà ridiscutere il rinnovo delle sanzioni contro la Russia per l'11° volta. Il dato più preoccupante è che non si intravede una via realmente percorribile per giungere a una soluzione per la normalizzazione delle relazioni commerciali.

²⁷Una tendenza confermata dalle statistiche. Il Global Trade Alert colloca la Russia al terzo posto fra i paesi G20 per numero di misure protezionistiche adottate dall'inizio della crisi del 2008 (460). La Commissione UE la mette, invece, al primo posto per quelle adottate negli ultimi 12 mesi (33 misure).