

Riquadro 10

Il ruolo delle agenzie regionali di attrazione di investimenti esteri

Riccardo Crescenzi, Marco Di Cataldo, Mara Giua (1)

Tra le politiche per l'internazionalizzazione delle imprese e dell'economia hanno un ruolo significativo le strategie di attrazione degli investimenti esteri, promosse dalle agenzie che operano con questo mandato a livello nazionale e locale. Questo box offre una sintetica discussione del contesto in cui operano le agenzie di attrazione degli investimenti esteri in Europa, con particolare riferimento a quelle attive nel nostro Paese. Che compito svolgono? Quali settori privilegiano? Con quali impatti? Alcuni risultati che rispondono a questi interrogativi fanno parte di un recente studio pubblicato sul *Journal of International Economics* (Crescenzi et al. 2021). Alla luce di questi risultati, si individueranno alcune delle questioni aperte rilevanti per il nostro paese nel contesto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alla luce della "nuova globalizzazione" che si potrebbe profilare nell'era del post Covid-19 e con il conflitto in Ucraina: che tipo di relazioni promuovere e con chi? Come renderle stabili ma allineate con i mutevoli bisogni dell'economia locale? Come far confluire gli sforzi per l'internazionalizzazione in una coerente strategia di sviluppo economico che tenga conto della transizione ecologica e di quella digitale promosse dal PNRR?

Perché si compete per attirare investimenti esteri

I fattori produttivi sono sempre più mobili e i mercati di destinazione sono raggiungibili a costi relativamente bassi. In questo contesto le attività di produzione, innovazione e servizi ad alto valore aggiunto presentano una significativa concentrazione geografica a livello globale.

Considerati i benefici dell'internazionalizzazione attiva e passiva per il sistema economico locale, è interesse delle imprese e dei governi di tutto il mondo lavorare per migliorare i fattori di attrazione delle imprese estere e per rimuovere gli ostacoli a tale attrattività. L'obiettivo finale è quello di influenzare positivamente le scelte degli investitori che devono decidere dove indirizzare i propri capitali e facilitare rapporti commerciali, di collaborazione e/o fornitura, riducendo asimmetrie informative e costi fissi di entrata, e migliorando il funzionamento e la qualità dei contesti produttivi e istituzionali di riferimento. Con questo scopo l'attrazione di investitori esteri è diventata un compito fondamentale sia dei governi nazionali che delle

(1) Riccardo Crescenzi, *London School of Economics*; Marco Di Cataldo, *Università Ca' Foscari Venezia*; Mara Giua, *Dipartimento di Economia Università degli Studi Roma Tre, Centro Rossi Doria*.

autorità locali. Si tratta da un lato di agire per essere scelti come localizzazione di nuove attività di imprese estere e dall'altro di gestire i casi specifici di acquisizioni, espansioni, e crisi.

Le agenzie di promozione degli investimenti: numeri ed evidenze empiriche

A questi compiti si dedicano oggi le agenzie di promozione degli investimenti, strumento prioritario per attrarre investimenti esteri sul territorio, sia a livello nazionale che regionale. Negli ultimi anni sono aumentate significativamente (da 112 a 170 nel corso del periodo 2012-2018 se si considerano quelle registrate presso la World Association of Investment Promotion Agencies (WAIPA), assolvendo un doppio mandato: garantire che i loro territori presentino condizioni favorevoli per l'operatività di imprese estere e che siano visibili ai responsabili per la localizzazione degli investimenti all'interno delle grandi imprese e nelle società di consulenza specializzate. Gli studi empirici che hanno valutato l'impatto di queste politiche hanno confermato che dove si attivano specifiche strategie di attrazione degli investimenti si ottengono maggiori investimenti di quelli che vi sarebbero confluiti altrimenti (Harding e Javorcik, 2012).

Anche in risposta alla crescente concentrazione geografica e settoriale degli investimenti esteri, negli ultimi anni si è assistito ad un significativo aumento delle agenzie con carattere regionale e locale con l'obiettivo di contribuire ad estendere i benefici del processo di internazionalizzazione anche alle regioni meno avanzate e più periferiche. Le agenzie regionali sono oltre un migliaio in tutto il mondo (Harding e Javorcik, 2013), molte delle quali in Europa ma con una presenza crescente anche nelle economie emergenti. Già nel 2015 l'OCSE evidenziava come la devoluzione di alcune funzioni a livello sub-nazionale potesse contribuire a una gestione più efficiente e più rapida delle domande di investimento (OCSE, 2015) ma per anni gli studi sull'efficacia delle agenzie di investimento si sono focalizzati sulle sole agenzie nazionali, scontando un limite nei dati e lasciando aperti molti interrogativi su funzionamento e impatto di quelle locali.

In quest'ottica, nell'ambito di un progetto di ricerca europeo (ERC MASSIVE²) sono stati raccolti dati sulle agenzie di 27 paesi europei, realizzando un'indagine sull'efficacia delle agenzie regionali per 8 di essi: Belgio, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Polonia, Spagna, Svezia. Attraverso una *survey* è stato ricostruito il quadro delle strategie settoriali attivate a livello di regione per un periodo di tempo che va dal 2003 al 2019. Il contesto che emerge è estremamente articolato, con modelli di *policy* che vedono una coesistenza di agenzie nazionali e regionali, operanti attraverso una promozione trasversale o mirata ad alcuni settori specificatamente individuati. I dati raccolti hanno permesso di rispondere a domande di ricerca

² La ricerca che ha prodotto i risultati discussi in questo approfondimento è stata finanziata dallo European Research Council nell'ambito del programma Horizon 2020 H2020/2014-2020 (Grant Agreement n. 639633-MASSIVE-ERC-2014-STG) presso la London School of Economics.

relative, ad esempio, al ruolo delle agenzie di attrazione sub-nazionali, alla distribuzione territoriale dei flussi a cui danno luogo agenzie che operano a diversi livelli territoriali, alla distribuzione dei benefici tra settori/territori, all'impatto territoriale degli investimenti attratti. In un recente studio (Crescenzi et al. 2021) ad esempio sono stati analizzati gli effetti delle agenzie, nazionali e regionali, sull'attrazione degli investimenti esteri nelle regioni europee. Applicando metodologie controfattuali capaci di isolare l'effetto causale delle strategie settoriali attivate si è potuto verificare se le agenzie nazionali e regionali siano effettivamente capaci di attrarre un ammontare di investimenti esteri maggiore rispetto a quello che sarebbe confluito in loro assenza. I risultati hanno evidenziato un chiaro ruolo positivo ed economicamente significativo delle agenzie regionali. È emerso in particolare il ruolo fondamentale che le agenzie regionali hanno avuto nelle regioni più svantaggiate e per i settori a più alta intensità di conoscenza.

Le agenzie di promozione degli investimenti nel contesto italiano

Questi risultati positivi sull'effetto delle agenzie nell'attrazione degli investimenti esteri sono importanti per l'Italia dove, accanto all'autorità di promozione che opera a livello nazionale (Italian Trade & Investment Agency), si contavano, al momento del nostro studio, 16 agenzie regionali, con strategie settoriali concentrate su una varietà di settori inclusi l'alimentare, la meccanica, il software e l'immobiliare.

Replicando per il solo caso italiano le analisi sopra richiamate, i risultati fondamentali sono confermati: guardando ai settori e ai territori supportati dalle agenzie si sono registrati maggiori investimenti in entrata rispetto agli altri, una volta che si sia tenuto conto di tutte le altre dinamiche spontanee legate a territorio, settore e investitore.

Avendo escluso, attraverso la costruzione di un apposito controfattuale statistico, un possibile effetto selezione secondo il quale le regioni-settore a cui si indirizzano le agenzie regionali siano a priori dotate di una maggiore capacità attrattiva rispetto a quelle che non sono oggetto di strategia per ragioni diverse dalla strategia stessa, possiamo concludere che le regioni prive di un'agenzia di promozione degli investimenti (soprattutto al Sud) stiano perdendo un'opportunità. In Italia le regioni che non hanno una agenzia di promozione degli investimenti sono 6, e tra queste 4 sono del Mezzogiorno. Questo significa che la metà delle regioni del Mezzogiorno non fa promozione attiva degli investimenti a livello regionale (nel Centro Nord le regioni senza agenzia sono solo 2 su 12)³. Si tratta di un punto di particolare attenzione, visto che i risultati del nostro studio evidenziavano che sono proprio le regioni europee più svantaggiate a beneficiare maggiormente di questo strumento di politica pubblica quando lo attivano e lo dotano di chiare priorità strategiche in termini settoriali.

³ Per la Regione Trentino-Alto Adige si considerano le due Province Autonome di Trento e Bolzano

Le agenzie e il PNRR: un'esperienza da integrare e un modello di politica pubblica da rafforzare

In un'ottica di politiche pubbliche basate sull'evidenza, le implicazioni delle analisi empiriche richiamate sono chiare: le strategie di attrazione degli investimenti a livello regionale sono tra le politiche da promuovere in tutte le regioni. Di questo strumento si dovrebbe tenere conto nel contesto di politica pubblica più generale, attualmente governato dal PNRR.

Risultano fondamentali un coordinamento tra le agenzie regionali e uno sforzo per inquadrare le strategie regionali in un'unica architettura di promozione nazionale, così come un loro collocamento nel contesto del PNRR e del nuovo equilibrio globale che si va (ri)componendo con il conflitto in Ucraina.

La presenza di selettive strategie regionali è importante perché scoraggia il rischio di una distribuzione territoriale degli investimenti sbilanciata in modo aprioristico a favore delle regioni più dinamiche a scapito dei contesti regione-settore in principio meno attraenti, ma che possono invece risultare d'interesse per investitori esteri dopo l'attenuazione di asimmetrie informative e fallimenti istituzionali a livello locale. Inoltre, assicura una serie di facilitazioni che funzionano bene se accompagnate da un'attenta conoscenza del territorio. Allo stesso tempo è fondamentale garantire un quadro chiaro e una governance stabile in cui tali strategie possano collocarsi: un'architettura di promozione snella in cui le agenzie regionali possano essere efficaci nell'agire da facilitatori a livello locale e dove siano affiancate da un organo nazionale capace di gestire casistiche e necessità di intervento di scala maggiore, come ad esempio i casi di crisi aziendali o di promozione di particolari e mirati incentivi. Più in generale si deve considerare il ruolo che le agenzie, in coerenza con i piani di investimento nazionale, possono avere nel plasmare le relazioni internazionali e definire la posizione delle imprese nelle catene globali del valore (Crescenzi e Harman 2023). È oggi più che mai importante selezionare gli investimenti, sia in termini di provenienza (stabilità dei paesi, geopolitica) che in termini di settori: quali sono quelli chiave per le 'transizioni gemelle' e la strategia di sviluppo del Paese? quali sono quelli da coinvolgere direttamente per innescare una filiera sostenibile nel Paese?

Le agenzie, pur conservando il loro chiaro mandato e la loro *governance* snella, dovrebbero essere solidamente incardinate in una strategia di sviluppo del Paese, per rivestire un ruolo chiave nel legare le opportunità offerte sul campo dal PNRR a quelle globali offerte dalla localizzazione (ed espansione) delle imprese estere.

Riferimenti bibliografici

Crescenzi, R. e O. Harman (2023) *Harnessing Global Value Chains for regional development*. Routledge, Abingdon.

Crescenzi, R., Di Cataldo, M. e M. Giua (2021). "FDI inflows in Europe: Does investment promotion work?", *Journal of International Economics*, 132, 103497, <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2021.103497>.

Harding, T. e B. Javorcik (2012). "Foreign direct investment and export upgrading", *Review of Economics and Statistics* 94 (4), 964–80.

Harding, T. e B. Javorcik (2013). "Investment Promotion and FDI Inflows: Quality Matters", *CESifo Economic Studies* 59: 337–59.

OECD (2015). *Investment promotion and facilitation*. OECD, Paris.