

**GLOBAL OUTLOOK 2012**

**SINTESI DEL RAPPORTO FINALE  
E  
RACCOMANDAZIONI DI POLICY**

**AUTORE**

**Andrea Renda**

**COLLABORATORI**

**Luciano Pollichieni, Elena Pons, Lucrezia  
Quarta, Lorenzo Sardellitti**

**ROMA, 18 MARZO 2013**

# INDICE

<b>Sintesi del rapporto .....</b>	<b>3</b>
<b>Raccomandazioni di Policy .....</b>	<b>6</b>
1 Dalla austerità alla crescita: non basta il “six pack”, bisogna essere “smart” .....	6
2 Italia ed Europa devono costruire il proprio modello di innovazione e sviluppo partendo dai propri punti di forza.....	7
3 L’Italia: come ripensare la politica industriale a livello nazionale e internazionale .....	9
4 L’internazionalizzazione delle imprese italiane: come “fare sistema” all’estero? .....	11
5 Regulatory governance: come mettere innovazione e competitività al centro di tutte le politiche pubbliche .....	13
6 Il Mediterraneo e il Golfo: come uscire dal “dilemma del prigioniero” .....	14
7 La Turchia: un partner naturale per le PMI italiane .....	16
8 Brasile e Russia: due strategie di cooperazione per generare competitività .....	17
9 Cina: dove fare sistema è essenziale.....	19

## SINTESI DEL RAPPORTO

**N**on si può dire che il 2012 sia stato un buon anno per l'economia mondiale. Al contrario, gli analisti economici hanno registrato un inasprimento della crisi economica che ha investito le economie più industrializzate sin dal 2008, e la conferma della transizione, ormai avvenuta, da crisi finanziaria a crisi economica, fino a crisi dei debiti sovrani, soprattutto per i paesi più esposti come l'Italia. Il nostro paese è stato lungamente protagonista – soprattutto in negativo – del dibattito economico internazionale, fino ad essere definito il “grande malato” dell'Europa. La debolezza della *governance* europea e dell'eurozona, i dati sempre più allarmanti sulla crescita interna e sulla produttività del lavoro e il debito ormai ben al di sopra dei duemila miliardi di euro fanno del nostro paese un obiettivo quasi scontato per i mercati finanziari internazionali.

Peraltro, il 2012 è stato un anno piuttosto allarmante anche per alcune delle economie emergenti, molte delle quali hanno subito un rallentamento significativo (tra tutti la crescita brasiliana, ferma al +0,9%). La natura interdipendente e interconnessa delle economie globali è stata ben colta dal recente World Economic Forum di Davos, che ha calcolato l'impatto potenziale sulla crescita di tre macro-rischi che oggi si stagliano all'orizzonte dell'economia mondiale: un inasprimento della crisi dell'Euro; il *fiscal cliff* statunitense, per ora solo rimandato e non politicamente risolto; e una brusca decelerazione della crescita dell'economia cinese.

**Il problema più fisiologico e strutturale dell'Europa non è legato alla crisi, ma al fatto che essa è sempre meno presente nelle *global value chains* e sembra non reggere il passo di altre regioni del mondo.** Questo tema è di particolare importanza per il nostro paese, avviluppato in una recessione resa ancor più difficilmente reversibile dai ritardi infrastrutturali, dal declino dell'istruzione universitaria, dall'assenza di politiche per attrarre competenze di alto livello dall'estero, dall'inesistenza di una politica industriale adatta al nostro tessuto imprenditoriale e dalla necessità di sviluppare una politica economico-industriale internazionale orientata alla creazione di valore attraverso *partnership* strategiche con paesi vicini e affini (Turchia) ed economie emergenti bisognose di tecnologie avanzate (Brasile, Russia, paesi del Golfo).

**Per tornare a crescere, la qualità delle politiche e degli investimenti pubblici è più importante della quantità di risorse spesa.** In linea con questa conclusione, il Rapporto Global Outlook 2012 contiene le seguenti raccomandazioni.

Innanzitutto, **Italia ed Europa devono costruire il proprio modello di innovazione e sviluppo partendo dai propri punti di forza.** Per molti motivi, la politica europea degli ultimi anni ha avuto il duplice e deplorabile effetto di deprimere la grande industria e soffocare le PMI innovative: tra le tante cause di questo problema, ormai riconosciuto ai più alti livelli istituzionali, vi è l'aver pensato che tra le due categorie di imprese vi fosse un rapporto di

rivalità e incompatibilità, piuttosto che di necessario partenariato. Oggi, le politiche di *smart specialization* si basano sul ruolo dello stato come “facilitatore” di proficue interazioni tra università, ricerca e settore privato. Tale ruolo implica una sequenza precisa di iniziative a elevato valore aggiunto, che includa:

- (i) Strategie di investimento pubblico e privato per rafforzare la dotazione infrastrutturale del nostro paese, in particolare per quanto riguarda la rete logistica e l’infrastruttura di banda larga.
- (ii) Una chiara strategia per la riforma del sistema universitario.
- (iii) Una visione multi-livello orientata alla “specializzazione intelligente” e al recupero della tradizione italiana dei distretti industriali, nonché delle potenzialità non sfruttate del settore del turismo.
- (iv) Una politica di attrazione “intelligente” degli investimenti diretti esteri.
- (v) La definizione di una migliore strategia di internazionalizzazione delle imprese nazionali, insieme a una migliore *governance* nelle politiche pubbliche a sostegno delle imprese che intendono internazionalizzarsi.

Quanto ai paesi di cui si è occupato il Global Outlook, all’Italia può convenire una diversificazione strategica, mirata a individuare situazioni “win-win” con paesi extra-europei. In particolare:

- Rispetto ai **paesi del Golfo**, l’Italia può concorrere nella realizzazione di autostrade, ferrovie e altre infrastrutture su base competitiva, a patto di saper organizzare in modo pragmatico e sofisticato consorzi di grandi e piccole imprese che privilegino il nostro patrimonio tecnologico, mettendolo al servizio delle emergenti economie del Golfo. Per contro, i paesi del Golfo hanno risorse ingenti da investire nel nostro paese, e soprattutto nella riqualificazione e ammodernamento delle nostre grandi città: ma il recente accordo per la creazione di un fondo congiunto CDP-Qatar deve portare a una crescita tecnologica e culturale dell’Italia, non solo all’acquisto da parte di investitori esteri di *asset* strategici nazionali.
- Vi è spazio per intensificare i rapporti commerciali tra Italia e **paesi del Mediterraneo** per quanto riguarda il settore manifatturiero e il settore portuale: in queste aree il nostro paese ha perduto competitività nei confronti di alcuni concorrenti europei come Germania e Francia, il che è singolare data la posizione privilegiata del nostro paese nel contesto del Mediterraneo.
- Il sistema industriale italiano e quello della **Turchia** sono caratterizzati da una forte complementarità, che però notevoli sinergie, a partire dal settore energetico per arrivare alla cooperazione tra PMI in una nuova politica distrettuale.
- Italia e **Brasile** possono cooperare in modo intenso nei settori tecnologici e in quello dell’istruzione, ma è necessario che il nostro paese superi la chiusura del proprio sistema universitario.

- Analogamente, l'Italia può “aggredire” meglio il mercato della **Russia** soprattutto nei settori energetici e settori a elevato contenuto tecnologico, ma a livello politico si impone un'azione tesa a superare la strategia protezionistica attuata dal governo russo nel *procurement* delle tecnologie.
- I settori principali nei quali si profila un possibile miglioramento dei rapporti commerciali tra Italia e **Cina** sono: (i) la cooperazione nella ricerca e lo sviluppo, nel *design* e nel *branding*, attraverso la creazione di portafogli di IP congiunti e *joint venture* nelle energie rinnovabili, nell'*high tech*, nel settore bio-medicale, nelle tecnologie per il risparmio energetico, le smart grid, l'efficienza degli edifici e dei veicoli (elettrici); (ii) investimenti; (iii) commercio; e (iv) istruzione. Da ultimo, è necessario lavorare ad un “sistema Europa” per penetrare il mercato cinese: una maggiore collaborazione rafforzerebbe la presenza di ciascuno dei paesi UE nelle proprie “core competencies”, in una visione complementare di concorrenza e cooperazione (*co-opetition*) invece che concorrenza antagonistica.

Più in generale è necessario **presentare all'estero un “modello Italia” compatto e non frammentato**. Attualmente, in paesi come il Brasile e la Cina la difficoltà di fare sistema inibisce il potenziale delle PMI italiane, che spesso si trovano a soffrire la più organizzata concorrenza dei propri omologhi di altri paesi europei. Da questo punto di vista, azioni necessarie sono: (i) una misurazione costante dell'efficacia delle politiche pubbliche nei vari paesi di destinazione; e (ii) una migliore collaborazione pubblico-privato, ad esempio attraverso la delega a soggetti privati (camere di commercio, Confindustria, etc.) di funzioni attualmente svolte dal soggetto istituzionale.

Quanto alla *governance* interna, è emersa la **necessità che l'Italia si doti di una attività di governo più trasparente e accountable, assumendo obiettivi di competitività di medio-lungo periodo il più possibile misurabili nel tempo, e intervenendo per ridurre i costi e i tempi della burocrazia per le nuove imprese e per quelle esistenti.**

# RACCOMANDAZIONI DI POLICY

## 1 DALLA AUSTERITÀ ALLA CRESCITA: NON BASTA IL “SIX PACK”, BISOGNA ESSERE “SMART”

Di fronte alla ventilata transizione dalle politiche di austerità a quelle orientate alla crescita, caldeggiata tra gli altri anche dal governo italiano, l'Europa sembra non possedere il giusto *mix* di politiche pubbliche. Analisi recenti (Granieri e Renda 2012, Gros e Roth 2012) mettono in dubbio la capacità del Vecchio Continente di raggiungere gli ambiziosi obiettivi della strategia Europa 2020. Di certo, la crisi economica e finanziaria dell'area Euro e, più in generale, dell'Europa a 27 ha reso difficile utilizzare ingenti risorse pubbliche per generare occupazione e rilanciare gli investimenti; ma non va dimenticato che anche prima della crisi, l'Europa aveva mancato gli obiettivi di Lisbona.

Ad oggi, il problema più fisiologico e strutturale non è legato alla crisi, ma al fatto che l'Europa è sempre meno presente nelle *global value chains* (Commissione Europea, 2012), e sembra non reggere il passo di altre regioni del mondo (Stati Uniti, Giappone, alcune economie emergenti) proprio in quei settori tecnologici che si considerano essenziali in quanto “enabling”, vale a dire prodromici a un migliore sviluppo dell'intera economia. Si tratta di *asset* fondamentali come:

- Infrastrutture (soprattutto quelle di trasporto, quella di internet e le reti elettriche intelligenti);
- Istruzione scolastica e universitaria;
- *Key Enabling Technologies* (KETs) come ICT, biotech e nanotech;
- Politiche per lo sviluppo del mercato del *big data*, soprattutto attraverso regole chiare in tema di *privacy*, *copyright* e concorrenza.

Questo tema è di particolare importanza per il nostro paese, data la perdita di competitività industriale registrata nell'ultimo decennio. La recessione in cui l'Italia si trova avviluppata è resa ancor più difficilmente reversibile dai ritardi infrastrutturali, dal declino dell'istruzione universitaria, dall'assenza di politiche per attrarre competenze di alto livello dall'estero, dall'inesistenza di una politica industriale adatta al nostro tessuto imprenditoriale e dalla necessità di sviluppare una politica economico-industriale internazionale orientata alla creazione di valore attraverso *partnership* strategiche con paesi vicini e affini (Turchia) ed economie emergenti bisognose di tecnologie avanzate (Brasile, paesi del Golfo, etc.).

Questi temi devono essere riportati all'attenzione del governo nazionale se si vuole che il nostro paese continui a ricoprire un ruolo di primo piano nel contesto europeo e internazionale. Per tornare a crescere, la qualità delle politiche e degli investimenti pubblici è più importante della quantità di risorse spesa. Le raccomandazioni seguenti non fanno che dar seguito a questa raccomandazione con suggerimenti puntuali rivolti sia all'Italia che all'Unione Europea.

## 2 ITALIA ED EUROPA DEVONO COSTRUIRE IL PROPRIO MODELLO DI INNOVAZIONE E SVILUPPO PARTENDO DAI PROPRI PUNTI DI FORZA

Non serve a molto destinare 69 miliardi di euro a programmi come Horizon2020, se non si raggiunge una migliore *governance* del sistema se si punta su un modello – quello del *venture capital* – che non sembra poter portare i frutti sperati per il regolatore europeo. La visione dell'innovazione e della crescita che sta emergendo a livello europeo (per non menzionare l'incertezza dominante a livello nazionale) non sembra in linea con gli sviluppi dell'economia mondiale. L'ansia di raggiungere gli obiettivi dell'agenda Europa 2020 porta in alcuni casi ad allocazioni di bilancio comunitario senza precedenti, senza una chiara visione del modello di crescita di cui l'Europa deve dotarsi. Una prova lampante è fornita dalla decisione di ridurre ulteriormente il già esiguo stanziamento comunitario per la Connecting Europe Facility, nonostante il fatto che gli investimenti infrastrutturali dovrebbero rappresentare il cuore delle politiche europee per la crescita e la produttività. Il Global Outlook 2012 ha discusso i seguenti aspetti critici delle politiche dell'Unione:

- ***L'enfasi su un concetto statico di concorrenza ha portato gradualmente l'Europa a perdere competitività industriale*** e ad uscire da molti snodi cruciali delle catene del valore internazionale. Come a dire: è giusto evitare di sostenere le grandi imprese europee se anche gli altri paesi del mondo fanno lo stesso. In Europa, la grande impresa è attualmente sostenuta nel modo sbagliato: da una parte, avvantaggiata per via della mancata integrazione del mercato; dall'altra, indebolita dagli oneri amministrativi generati dalla frammentazione e dalla isteresi legislativa, nonché da politiche tese a facilitare i concorrenti senza creare incentivi all'innovazione.
- **Una politica dell'innovazione di tipo *bottom-up***, tesa a facilitare l'emergere di accordi tra università, ricerca, industria e istituzioni governative a livello pan-europeo è assai più utile di un profluvio di fondi senza possibilità di raggiungere veri obiettivi (le PMI più innovative).
- Una politica dell'innovazione *bottom-up* è anche compatibile con **strategie di *smart specialization***, finalizzate a valorizzare i punti di forza relativi delle singole porzioni di territorio. Attualmente, a livello comunitario e nazionale tali strategie sono ancora troppo poco integrate con i pilastri della *innovation policy*; si tratta di un insieme di azioni relative all'intero "triangolo della conoscenza".
- Nei paesi più innovativi, l'innovazione, la produttività e la crescita sono generate per lo più da **grandi imprese dotate di ampia capacità di R&S, e da imprese piccole e giovani, ma ad alto potenziale innovativo** ("yollies", o "gazelles"). L'Europa e l'Italia hanno bisogno di entrambe queste realtà industriali per rilanciare la propria economia: peraltro, al momento l'UE a 27 è molto indietro rispetto ad altre regioni del

mondo per quanto riguarda il contributo delle giovani PMI all'innovazione complessiva.

- **Le grandi imprese devono essere parte della soluzione**, non parte del problema. In tempi di *open innovation*, le grandi imprese sono i soggetti più in grado di identificare le PMI in grado di contribuire utilmente al processo innovativo e creare piattaforme per l'interazione tra soggetti innovatori – quello che in molte parti del mondo oggi viene definito “*distributed co-creation*”. Per molti motivi, la politica europea degli ultimi anni ha avuto il duplice e deplorabile effetto di deprimere la grande industria e soffocare le PMI innovative: tra le tante cause di questo problema, ormai riconosciuto ai più alti livelli istituzionali, vi è l'idea che tra le due categorie industriali vi fosse un rapporto di rivalità e incompatibilità, piuttosto che di necessario partenariato.
- **Il ritardo europeo nell'innovazione diviene più grave se si guarda alle *key enabling technologies* e ai mercati a più elevato tasso di sviluppo e indotto**. L'Europa e l'Italia devono investire soprattutto in ICT, biotecnologie e nanotecnologie e posizionarsi nelle *supply chains* internazionali per contribuire a mercati come quello del *big data* e delle tecnologie e applicazioni *wireless*, così come delle nuove applicazioni nella manifattura e dei servizi a valore aggiunto.



### 3 L'ITALIA: COME RIPENSARE LA POLITICA INDUSTRIALE A LIVELLO NAZIONALE E INTERNAZIONALE

Ripensare la politica industriale in tempi di crisi recessiva e pressioni al ribasso sulla spesa pubblica potrebbe sembrare un esercizio acrobatico. In verità, molte forme avanzate di politica industriale adottate da altri paesi sviluppati non richiedono un profluvio di fondi pubblici. Al contrario, le politiche di *smart specialization* si basano sul ruolo dello stato come “facilitatore” dell’emergere di proficue interazioni tra università, ricerca e settore privato. Tale ruolo implica una sequenza precisa di iniziative a elevato valore aggiunto:

- **Strategie di investimento pubblico e privato per rafforzare la dotazione infrastrutturale del nostro paese**, in particolare per quanto riguarda la rete logistica e l’infrastruttura di banda larga. Ciò implica l’utilizzo, per quanto possibile, di fondi comunitari (ad esempio quelli di coesione e la Connecting Europe Facility) e nazionali in quelle aree in cui gli incentivi privati all’investimento non sarebbero altrimenti sufficienti; inoltre, si tratta anche di accelerare la messa da disposizione di frequenze UHF per la banda larga mobile, in modo da portare la telefonia 4G nelle zone non facilmente (o non economicamente) raggiungibili dalla fibra ottica. Fare dell’Italia “the most connected country in Europe” significa attrarre nuovi investimenti, soprattutto se alla connettività si affianca una semplificazione della burocrazia.
- **Una chiara strategia per la riforma del sistema universitario**, che si basi su quattro pilastri fondamentali: (i) la definizione di nuovi corsi di studio finalizzati a generare competenze utili al mercato del lavoro e al comparto industriale nazionale, partendo dal settore manifatturiero e fino alle biotecnologie, nanotecnologie e ICT; (ii) l’internazionalizzazione dei nostri atenei virtuosi; (iii) la creazione di competenze necessarie per l’internazionalizzazione del nostro sistema produttivo; e (iii) l’apertura delle nostre università a studenti e talenti stranieri.
- **Una visione multi-livello orientata alla “specializzazione intelligente” e al recupero (e relativo aggiornamento) della gloriosa tradizione italiana dei distretti industriali**. Va ricordato, a tal proposito, che i nuovi *cluster* tecnologici ad oggi non sono più confinati in precise aree geografiche, ma sono distribuiti a livello globale, grazie alla connettività Internet, e proprio al fine di sfruttare in modo ottimale le complementarità e le sinergie tra know-how ed eccellenza presenti in vari paesi industrializzati. Proprio per questo motivo vi è continuità e omogeneità tra la *smart specialization* a livello nazionale, e l’individuazione di chiare linee di politica industriale internazionale.
- **Una politica di attrazione “intelligente” degli investimenti diretti esteri**. Il nostro paese sta vivendo due fenomeni paralleli: da un lato aumenta l’interesse per gli investimenti diretti esteri, anche grazie alla

mediazione del governo italiano a livello internazionale; dall'altro, manca una strategia finalizzata ad evitare che tali investimenti finiscano con il depauperare il paese della propria tradizione e competenza in settori chiave dell'industria e del commercio (dalla cantieristica navale al *design*). I rapporti tra imprese italiane e internazionali devono configurarsi come partenariati sinergici e strategici, non come rapporti tra preda e predatore. Allo stesso tempo, per quanto possibile la conoscenza e la produzione industriale devono continuare a essere svolti in Italia.

- ***Attrarre investimenti in modo intelligente è possibile*** soltanto se (i) si incentivano seriamente le università a produrre innovazione; (ii) si pongono in essere politiche fiscali di incentivazione alla ricerca e allo sviluppo; e (iii) si agevola l'attività dei nuovi intermediari dell'innovazione, dagli *innovation accelerators* ai *business angels*, fino alle piattaforme di trasferimento tecnologico.
- ***L'Italia deve svolgere un ruolo di primo piano nel panorama europeo dell'innovazione***, e in particolare nelle *knowledge and innovation communities* (KICs) gestite dall'Istituto Europeo per l'innovazione e la tecnologia (EIT) e nelle future *partnership* europee per l'innovazione create all'interno dell'agenda Horizon2020.

#### 4 L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE ITALIANE: COME "FARE SISTEMA" ALL'ESTERO?

Elemento chiave del rilancio del sistema-paese Italia è la definizione di una migliore strategia di internazionalizzazione delle imprese nazionali. Il rallentamento della produttività nel nostro paese riflette, tra vari altri fattori, anche la scarsa capacità del nostro paese ad adattarsi agli shock esterni come quelli derivanti dalla globalizzazione e dalla crisi economica. È necessario che il paese rilanci le strategie di sostegno pubblico all'internazionalizzazione delle imprese, risolvendo gli attuali problemi di *governance* e puntando a un miglior coordinamento con le aree della diplomazia economica e della cooperazione. Le principali raccomandazioni di *policy* che sono emerse dalle riunioni del Global Outlook possono essere così riassunte:

- **Migliorare la governance del settore:** il quadro delle politiche pubbliche a sostegno delle imprese che intendono internazionalizzarsi è al momento estremamente frammentato, con diversi Ministeri, Commissioni (CIPE, Cabina di regia), istituti e attori pubblici e privati coinvolti in una catena decisionale spesso complessa e a volte ridondante. Le competenze riservate al personale diplomatico, che spesso vanno ben al di là della "diplomazia economica", sembrano sovrapporsi a quelle delle istituzioni dedicate con una ampia rete estera (e.g. ICE, SACE). Si ha pertanto l'impressione che le stesse imprese abbiano difficoltà per l'assenza di uno *one-stop-shop* a cui rivolgersi per le problematiche della internazionalizzazione. Esperienze internazionali come quelle della Francia e del Regno Unito sembrano delineare modelli interessanti anche per il nostro paese.
- **Coordinamento e "visione" di lungo periodo.** L'assenza di una visione politica nazionale orientata alla specializzazione produttiva e alla promozione della competitività dell'Italia nel contesto globale – già menzionata in precedenza – porta con sé conseguenze negative anche per i principali attori istituzionali pubblici a supporto dell'internazionalizzazione delle imprese, come Simest e SACE. Tali istituzioni non ricevono chiare indicazioni dal governo sulle aree prioritarie e le modalità di supporto alle imprese in linea con la politica economica internazionale dell'Italia. L'efficacia della loro azione ne risulta in molti casi compromessa.
- **Governance multi-livello.** Istituzioni come SACE e Simest operano, in alcuni casi, in coordinamento con la Banca Europea degli Investimenti. Peraltro, le possibilità di utilizzare fondi comunitari in modo mirato all'internazionalizzazione delle imprese italiane è limitata, data la necessità di svolgere gare aperte a livello internazionale. Ciò nonostante, un miglior coordinamento dell'utilizzo degli strumenti di internazionalizzazione a livello UE e nazionale, inclusa la possibilità di promuovere la partecipazione di imprese italiane a gare che si svolgono in altri stati membri, sarebbe molto importante per gli obiettivi del nostro sistema-paese.

- **Coordinamento “orizzontale”.** Per quanto di natura separata, attività come la diplomazia economica, le politiche a sostegno dell'internazionalizzazione e la cooperazione allo sviluppo sono da considerarsi parzialmente complementari (v. il caso della Francia e della Germania, che spesso considerano la cooperazione anche come modo di aprire nuove opportunità di accesso a mercati esteri delle PMI nazionali). Sarebbe importante, quanto meno, cercare di realizzare economie di scala e gamma nell'azione italiana all'estero incrementando il coordinamento logistico tra queste attività.
- **“Fare sistema” all'estero.** Quanto detto qui sopra servirebbe anche a realizzare un obiettivo fondamentale – quello di presentare all'estero un “modello Italia” compatto e non frammentato. Attualmente, in paesi come il Brasile e la Cina la difficoltà di fare sistema inibisce il potenziale delle PMI italiane, che spesso si trovano a soffrire la più organizzata concorrenza dei propri omologhi di altri paesi europei. Da questo punto di vista, azioni necessarie sono: (i) una misurazione costante dell'efficacia delle politiche pubbliche nei vari paesi di destinazione; e (ii) una migliore collaborazione pubblico-privato, ad esempio attraverso la delega a soggetti privati (camere di commercio, Confindustria, etc.) di funzioni attualmente svolte dal soggetto istituzionale.
- **L'internazionalizzazione non è un concetto unidirezionale.** L'immagine che il sistema produttivo nazionale fornisce all'estero si riflette anche negli investimenti stranieri in Italia: al momento, solo la Grecia riceve FDI inferiori a quelli italiani nell'Europa a 27.

## **5 REGULATORY GOVERNANCE: COME METTERE INNOVAZIONE E COMPETITIVITÀ AL CENTRO DI TUTTE LE POLITICHE PUBBLICHE**

Il tema della *governance* è molto sentito a livello comunitario, assai meno a livello nazionale. Da un lato, la Commissione europea ha recentemente annunciato, nella comunicazione sulla politica industriale del 10 ottobre 2012, che intende utilizzare il proprio sistema di *impact assessment* per vagliare l'impatto di tutte le nuove proposte di *policy* in tema di competitività di settore. Negli ultimi anni sono state create, in modo spesso scollegato, nuove agenzie e istituzioni dedicate alla promozione della innovazione, ivi incluse l'EIT, l'ERC, l'EACI, il Commissario all'innovazione e alla ricerca e persino la inedita figura del *chief advisor* del Presidente della Commissione Barroso per la scienza e l'innovazione. Nel nostro paese un tale proliferare di iniziative non si è verificato, complice anche la scarsa continuità dell'azione di governo. Eppure, un'analisi degli indicatori internazionali rivela che i paesi maggiormente competitivi sono normalmente anche quelli che si distinguono per una *governance* efficace.

Uno dei motivi essenziali per cui l'Italia dovrebbe dotarsi di una strategia di *better regulation* è che l'obiettivo dell'innovazione va ben al di là dell'esistenza di una *innovation policy*: sono moltissime le politiche governative che devono essere rese compatibili con l'obiettivo della competitività, da quella sulla concorrenza alla politica fiscale, dalle politiche sul lavoro a quelle sugli acquisti della PA. È importante, allora, che il futuro governo si chieda, nel proporre riforme in questi settori, se e come tali iniziative incideranno sull'obiettivo di competitività del sistema-paese.

Temi importanti, dal punto di vista della qualità della regolazione, sono i seguenti.

- L'Italia dovrebbe assumere obiettivi di competitività di medio-lungo periodo: tali obiettivi dovrebbero essere il più possibile misurabili nel tempo;
- Il governo nazionale dovrebbe dotarsi di un sistema di pianificazione legislativa annuale, orientato al raggiungimento di tali obiettivi;
- Le proposte normative avanzate dal governo dovrebbero essere soggette ad un'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR), che (i) contenga un'analisi sull'impatto delle proposte sulla competitività e sostenibilità della nostra economia; (ii) sia resa pubblica e sottoposta a consultazione al fine di condividere quanto più possibile le scelte con le parti sociali interessate; e (iii) contenga un elenco di indicatori da utilizzare in una futura valutazione *ex post* dei risultati.
- È necessario intervenire per ridurre i costi e i tempi della burocrazia per le nuove imprese e per quelle esistenti. Paesi come l'Olanda e la Germania stanno sperimentando l'utilizzo di modelli di calcolo dei costi della regolazione che potrebbero essere utilmente applicati in Italia, purché estesi alle realtà nazionali e regionali.

## 6 IL MEDITERRANEO E IL GOLFO: COME USCIRE DAL “DILEMMA DEL PRIGIONIERO”

I rapporti del nostro paese con quelli del Mediterraneo e del Golfo avvengono su due canali paralleli, con problematiche diverse. Da un lato, i rapporti tessuti dalla UE con questi paesi sembrano sempre più ostaggio di interessi particolaristici che impediscono la conclusione di accordi che porterebbero innegabili benefici all'economia italiana e di molti altri paesi europei. Un esempio evidente è lo stallo negli accordi di libero scambio tra UE e paesi del Golfo: le trattative sono al momento ferme perché l'aspirazione dei paesi arabi a convertire le proprie esportazioni da materie prime (in particolare, *crude oil* ed alluminio) a prodotti elaborati, creando un'industria petrolchimica nazionale, collide con gli interessi di alcuni stati europei.

Gli incontri del Global Outlook hanno evidenziato che all'Italia può convenire una diversificazione strategica, mirata a individuare situazioni “win-win” con paesi extra-europei. In particolare:

- I paesi del Golfo – in crescita costante – necessitano di investimenti in infrastrutture, per i quali sono pronte procedure di gara aperte anche agli investitori stranieri. L'Italia può concorrere nella realizzazione di autostrade, ferrovie e altre infrastrutture su base competitiva, a patto di saper organizzare in modo pragmatico e sofisticato consorzi di grandi e piccole imprese (italiane e non) che privilegino il nostro patrimonio tecnologico, mettendolo al servizio delle emergenti economie del Golfo. Un esempio è la cooperazione per lo sviluppo di tecnologie avanzate per la desalinizzazione delle acque, che i paesi del Golfo hanno ripetutamente evidenziato.
- I paesi del Golfo hanno risorse ingenti per investire nel nostro paese, e soprattutto nella riqualificazione e ammodernamento delle nostre grandi città (si pensi agli investimenti del fondo sovrano del Qatar a Londra): il recente accordo per la creazione di un fondo congiunto CDP-Qatar (“IQ Made in Italy Venture”) non deve portare a un ulteriore impoverimento tecnologico e culturale dell'Italia, ma alla valorizzazione di risorse fino ad oggi non sfruttate fino in fondo (ad esempio, il *venture capital* a vantaggio delle nostre PMI, il patrimonio di competenza e tecnologia delle nostre università e il *real estate*).
- I paesi del Mediterraneo attraverseranno inevitabilmente una fase di ricostruzione infrastrutturale che dovrebbe consolidare, negli anni a venire, la convergenza economica alla quale si è assistito negli ultimi decenni. Il periodo attuale di instabilità economica e politica non preclude la possibilità di intessere migliori e più proficue relazioni commerciali. Ad esempio, la Libia ha individuato l'attrazione di investimenti diretti esteri come obiettivo prioritario per il futuro: molti settori dell'economia saranno privatizzati e liberalizzati, il che prospetta importanti opportunità per le imprese italiane, non solo nel settore energetico ma anche, ad esempio, in quello delle telecomunicazioni.

- Vi è spazio per intensificare i rapporti commerciali tra Italia e paesi del Mediterraneo per quanto riguarda il settore manifatturiero e il settore portuale: in queste aree il nostro paese ha perduto competitività nei confronti di alcuni concorrenti europei come Germania e Francia, il che è singolare data la posizione privilegiata del nostro paese nel contesto del bacino Mediterraneo.

## 7 LA TURCHIA: UN PARTNER NATURALE PER LE PMI ITALIANE

Il sistema industriale italiano e quello turco sono caratterizzati da una forte complementarità, che consente notevoli sinergie:

- Italia e Turchia hanno il problema della dipendenza energetica: il nostro paese ha un importante portfolio tecnologico nel settore delle energie alternative, mentre il governo turco ha dichiarato interesse a favorire gli investimenti in questo settore. Questa complementarità suggerisce la possibilità di collaborare insieme su questo fronte.
- In entrambi i paesi il tessuto industriale è costituito per la maggior parte da piccole e medie imprese, e i due paesi hanno problemi analoghi, legati alla crescita, alla scarsità di investimenti in ricerca e sviluppo, e alla difficoltà ad attirare capitali di rischio per le *start-up*. Tali problemi possono essere affrontati insieme, con una politica industriale che supporti le PMI nel coordinare le proprie attività in un *cluster* tecnologico internazionale. La nuova politica distrettuale deve superare due forti limiti: uno è quello della circoscrizione territoriale: oramai la catena del lavoro si struttura sulle competenze più che sulle distanze, ma perché questo sia possibile è necessario investire in infrastrutture di comunicazione e di logistica, perché le complementarità produttive fra Turchia ed Italia siano sfruttate al massimo.
- L'altro limite tradizionale della politica per le PMI è l'aver puntato sull'antagonismo, piuttosto che sulla complementarità con le grandi imprese: le grandi imprese italiane che già operano in Turchia, principalmente nei settori di energia, meccanica industriale e infrastrutture, possono aiutare entrambi i governi ad individuare i punti di forza e i potenziali partner innovativi.
- In paesi come la Turchia e l'Italia, caratterizzati da difficoltà nella crescita delle PMI è necessario che la politica industriale sia trasversale e “smart”, e volta a creare intermediari di coordinamento e di innovazione: incubatori di idee che facciano da ponte fra università, impresa e *seed capital* o *business angels*.
- È necessario in entrambi i paesi sviluppare una vera e propria cultura dell'innovazione e dell'ambizione imprenditoriale. La dimensione scalare dei costi amministrativi ha spesso un effetto negativo sulla crescita delle PMI, creando il cosiddetto effetto soglia oltre una certa dimensione: razionalizzando il quadro della *governance* regolatoria si può ovviare a questi effetti distorsivi.



## 8 BRASILE E RUSSIA: DUE STRATEGIE DI COOPERAZIONE PER GENERARE COMPETITIVITÀ

Brasile e Russia sono due mercati profondamente diversi, ma dagli incontri con gli esperti è emerso che la frontiera più interessante della collaborazione fra l'Italia e questi paesi non può che essere quella della ricerca e innovazione. In particolare:

Anche nel caso del Brasile, come in quello del Mediterraneo, è possibile immaginare una strategia italiana più ambiziosa e aggressiva di quella comunitaria: laddove la UE sembra non riuscire a consolidare i propri rapporti con il Brasile in una *partnership* strategica efficace (quella in essere dal 2007 ha prodotto troppo poco per essere considerata soddisfacente), l'Italia potrebbe avere ben maggiori interessi ad accelerare il processo di cooperazione. In particolare:

- Il Brasile ha deciso di puntare su un piano ambizioso di “accelerazione della crescita” che si basa principalmente su partnership pubblico-private nel settore infrastrutturale: è essenziale che l'Italia sappia offrire al Brasile tecnologie avanzate che ben si inseriscano nel piano di **sustainable development** del colosso sudamericano.
- Quanto al settore **education**, il governo brasiliano ha più volte denunciato le difficoltà che i propri studenti incontrano nell'accedere alle università europee. Dati gli obiettivi del governo di Dilma Rousseff, che mira a offrire fino a 100.000 borse di studio per aiutare i giovani brasiliani a studiare materie scientifiche e tecnologiche all'estero, l'Italia dovrebbe intensificare i propri sforzi per attrarre talenti dal Brasile, senza frapporre eccessivi ostacoli amministrativi che rendono quasi impossibile per un elevato numero di studenti affacciarsi nelle nostre università di eccellenza.

Quanto alla Russia:

- Il governo di Mosca sta cercando di attrarre il maggior numero possibile di investimenti nel settore dell'alta tecnologia, creando un distretto industriale nella zona della capitale (Skolkovo) e specializzandosi soprattutto nel settore **biotech**, dalla farmaceutica alle bioenergie, con un orizzonte temporale che arriva fino al 2030. Il nostro paese è in ritardo nella creazione di rapporti tecnologici con la Russia, e il distretto di Skolkovo è attualmente dominato dalle università americane: è necessario compiere al più presto un'indagine sulle opportunità residue, per il nostro paese, di ritagliarsi un ruolo in questa importante realtà industriale trans-nazionale. Le difficoltà incontrate ultimamente dal distretto di Skolkovo, relative soprattutto alla mancanza di una vera integrazione tra programmi formativi e progetti di ricerca industriali, potrebbe aprire buone opportunità di inserimento per le nostre università e le nostre imprese<sup>1</sup>. Attualmente il distretto è sostenuto da 20 importanti realtà industriali, tra cui Microsoft e Cisco, ma gli osservatori nazionali internazionali vi vedono ancora molti problemi, al di là dello

<sup>1</sup> Cfr. the Economist, *Can Russia Create a new Silicon Valley?*

scandalo finanziario che ha recentemente portato all'apertura di un'indagine su due amministratori del parco tecnologico<sup>2</sup>.

- In aggiunta, un importante impegno alla **spesa militare e per le infrastrutture** fanno sì che il mercato russo rappresenti oggi una prospettiva interessante per le nostre imprese con un ricco portafoglio IP. Ma i centri di conoscenza e di eccellenza italiani, così come le nostre imprese, devono sapere di poter contare sulle istituzioni italiane ed europee, sul loro appoggio attivo e su strumenti di policy agili, anche nel rischioso mercato dell'innovazione. Allo stato attuale, la politica protezionistica del governo russo nel *procurement* non sembra lasciare molti spazi per le nostre eccellenze nazionali, ma un'adeguata politica di partnership con attori locali e di trasferimento tecnologico potrebbero, in linea teorica, risolvere il problema.

---

<sup>2</sup> Si veda la notizia di Reuters, *Russia Science Park Skolkovo hit by fraud probe*, 13 febbraio 2013.

## 9 CINA: DOVE FARE SISTEMA È ESSENZIALE

La Cina costituisce il più importante banco di prova per la creazione di un “sistema Italia” per l'internazionalizzazione delle imprese. L'immenso mercato cinese che si sta aprendo è infatti caratterizzato da una forte frammentazione geografica e da una complessità culturale legata a forti istanze nazionalistiche. Per questo motivo non basta entrare nel mercato cinese con prodotti di qualità, ma saperli connettere a valori e esperienze che i brand cinesi ancora non hanno – ma si stanno costruendo – e che siano vicini alla sensibilità cinese. **Le imprese italiane hanno bisogno di un sistema di supporto e di mediazione istituzionale** che le aiuti a comprendere le peculiarità del mercato, a partire dalle strategie di penetrazione e *branding* e alla cooperazione con imprese e piattaforme commerciali cinesi. Ciò detto, i settori principali nei quali si profila un possibile miglioramento dei rapporti commerciali tra Italia e Cina sono i seguenti:

- La cooperazione nella **ricerca e lo sviluppo, nel design e nel branding**, attraverso la creazione di portafogli di IP congiunti e *joint venture* nelle energie rinnovabili, nell'*high tech*, nel settore bio-medicale, nelle tecnologie per il risparmio energetico, nelle smart grid, nell'efficienza degli edifici e dei veicoli (elettrici). In questi settori, come recentemente sottolineato anche dall'ambasciatore cinese in Italia, le PMI italiane hanno più esperienza e capacità di aggredire i mercati internazionali di quelle cinesi.
- Negli **investimenti**, è necessario evitare la cannibalizzazione della proprietà industriale italiana (v. la recente acquisizione dei Cantieri Ferretti, un tempo leader mondiali) e muovere decisamente verso un accordo bilaterale per potenziare i settori portuale, cantieristico, della logistica e più in generale delle infrastrutture.
- Nel **commercio**, è necessario promuovere ancor di più il *made in Italy* per catturare valore e opportunità commerciali in periodo di *boom* dei consumi e della classe media cinese. La partecipazione alle fiere e l'ingresso nei nuovi conglomerati commerciali è essenziale per dare ai nostri prodotti di qualità – dall'alimentare ai prodotti di *design* – nuovi sbocchi commerciali. Purché, ovviamente, si faccia sistema.
- Nel settore dell'**istruzione**, se l'Italia riuscirà a rilanciare le proprie università, vi sono possibilità di interscambio e creazione di percorsi culturali e formativi congiunti, a partire dalle materie scientifiche per arrivare a quelle umanistiche. Le università cinesi sono ormai grandi poli internazionali, eppure in molti casi le possibilità di relazioni con gli atenei europei sono ancora ben al di sotto del loro potenziale: il coinvolgimento di grandi imprese Italiane e cinesi nella creazione di percorsi formativi tra Italia e Cina, inoltre, porterebbe all'Italia un vantaggio competitivo nei confronti di altri paesi europei ancora poco attivi in queste forme di scambio.
- **Da ultimo, è necessario lavorare ad un “sistema Europa” per penetrare il mercato cinese:** la collaborazione fra gli stati dell'UE

rafforzerebbe ciascun paese nelle proprie “core competencies”, in una visione complementare di concorrenza e cooperazione (*co-opetition*) invece che concorrenza antagonistica. Attualmente, però, i rapporti tra UE e Cina sembrano rallentare per via di una crescente diffidenza e un possibile ritorno del protezionismo europeo nei confronti di prodotti cinesi – soprattutto quelli a elevato contenuto tecnologico. Ragion per cui, l’Italia non può aspettare l’Europa, e deve semmai farsi capofila di un “nuovo corso” nei rapporti tra il principale esportatore di merci nel mondo (la Cina) e il maggiore mercato di consumo del mondo (l’UE a 27).

# GLOBAL OUTLOOK

Il Global Outlook è un'iniziativa dell'**Istituto Affari Internazionali (IAI)**, nata nel 1996 in collaborazione con alcuni grandi gruppi italiani. Ha l'obiettivo di offrire un luogo di dibattito, analisi ed orientamento su tematiche economiche e strategico-politiche rilevanti per le strategie delle imprese e l'azione internazionale dell'Italia.

Il progetto è rivolto a due referenti principali:

- Aziende e gruppi privati interessati ad approfondire e monitorare l'evoluzione di paesi, aree regionali, mercati e temi di particolare rilevanza che influenzano più o meno direttamente le loro scelte e strategie internazionali.
- Enti, istituzioni ed organizzazioni interessati alla definizione delle strategie di politica economica estera italiane ed al rafforzamento della presenza del Sistema Italia nel contesto globale.

Hanno preso parte all'edizione 2012 del Global Outlook IAI, tra gli altri, Enel, Eni, Finmeccanica, Sace, Simest, Telecom Italia, Trentino Sprint, Unicredit Group, il Ministero degli Esteri e la Banca d'Italia.

Il Global Outlook si propone di:

- Mettere a fuoco gli scenari di riferimento economico-strategici alla luce dei radicali cambiamenti in atto nel quadro economico mondiale.
- Definire un quadro di riferimento complessivo di informazione e analisi sulle maggiori aree emergenti.
- Monitorare i processi di proiezione internazionale del sistema imprenditoriale italiano ed esaminarne i possibili sviluppi.
- Avanzare una serie di proposte per la definizione delle politiche per l'internazionalizzazione del sistema Italia e, più in generale, della politica economica estera italiana.