

Global Outlook

ECONOMIA POLITICA INTERNAZIONALE

XVII Edizione

RAPPORTO FINALE

COORDINATORE E AUTORE

Andrea Renda

CON CONTRIBUTI DI

**Riccardo Alcaro, Nicola Borri, Stefano Federico, Pietro Ginefra,
Andrea Goldstein, Domenico Lombardi, Slavica Penev, Selim Yenel,
Zhang Weiwei**

ROMA, 24 FEBBRAIO 2014

SOMMARIO

Executive Summary	4
Introduzione 4	
I. L'Europa alla sfida della crescita	6
II. L'Italia: malato dell'Europa, non malato d'Europa	10
Introduzione e struttura del Rapporto.....	14
Parte I: scenari globali	17
1. Introduction.....	17
2. The U.S. Economy.....	19
3. The Eurozone Economy	21
4. China 22	
5. Conclusions.....	24
Parte II. L'unione Europea: quali politiche per la crescita?.....	28
1. La qualità delle regole come sfida per la crescita europea.....	28
2. L'Europa alla prova della crescita: verso una nuova politica industriale? ...	41
3. Protezionismo e commercio internazionale: cosa attendersi dal Partenariato Transatlantico?	54
4. L'Agenda Digitale: dieci anni persi?	73
5. Verso la "mid-term review" della strategia Europa2020: dall'austerità alla prosperità?	84
Parte III: Italia tra problemi e opportunità	91
1. Malato d'Europa, o malato dell'Europa?	91
Principali raccomandazioni di policy	125
Parte IV: Approfondimenti	129
1. Prospettive economiche ed europee dei Balcani occidentali	130
2. Le nuove tigri: Il Sud-Est Asiatico e il Myanmar	133
3. La Turchia e l'Europa dopo la Primavera Araba.....	139
4. La "nuova" Cina	141
5. Il nuovo corso economico del Giappone.....	145
6. Il Venezuela in transizione: tra retaggi del passato e prospettive economiche e commerciali.....	148
Bibliografia selezionata	151

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 una sede 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 di informazione e analisi sulle maggiori aree emergenti;*
- *monitorare la 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.*

EXECUTIVE SUMMARY

INTRODUZIONE

Il 2013 è stato un anno importante per la *governance* globale e ancor di più per quella europea. Dopo un inizio all'insegna della crisi dell'Eurozona e di una strategia incentrata sulle politiche di austerità come unico rimedio al dissesto finanziario di alcune economie europee, i primi mesi dell'anno hanno segnato un graduale dietrofront delle organizzazioni internazionali, a cominciare dal Fondo Monetario Internazionale per arrivare alla Commissione europea e alla BCE. L'impatto sociale delle misure di austerità – si è riconosciuto – è stato sottovalutato, e alcune economie come la Grecia dovranno profondere sforzi notevoli per poter risalire la china sia dal punto di vista economico e finanziario, sia da quello del dissesto sociale che alcune misure eccessivamente draconiane hanno contribuito a produrre. D'altronde, la crisi dei debiti sovrani ha reso evidente che l'Unione europea e l'Eurozona non erano pronti, dal punto di vista della *governance*, ad affrontare la crisi: gran parte degli sforzi profusi è stata sin qui finalizzata a “spegnere l'incendio”, nonché a creare le condizioni perché l'impreparazione mostrata negli ultimi mesi non torni a manifestarsi in futuro. Oggi, dopo i primi faticosi passi nella direzione di un'unione bancaria, il principale problema è come raggiungere un livello di coordinamento tra gli Stati membri tale da consentire politiche economiche e fiscali omogenee e un generale, maggiore orientamento alla crescita delle politiche europee.

Nel 2014 le elezioni porteranno una ventata di novità nelle istituzioni comunitarie, a partire dal Parlamento europeo – che però sembra destinato a popolarsi di una nutrita schiera di euroscettici e populistici di nuova generazione – e dalla Commissione, il cui futuro Presidente erediterà una serie di mansioni aggiuntive rispetto a quelle inizialmente attribuite a Barroso.

Come fare a ritrovare la strada della crescita? A livello globale, gli sforzi delle economie consolidate ed emergenti sembrano convergere verso il riconoscimento di alcune priorità di politica pubblica: la necessità di competere nella dotazione di infrastrutture, il rilancio dell'istruzione e delle nuove competenze come elemento chiave per la competitività del sistema-paese, e la necessità di politiche industriali e di sostegno all'impiego “di nuova generazione”, adatte all'era delle catene globali del valore.

Come illustrato nel Rapporto Global Outlook 2014, gli sforzi nazionali per preservare la competitività hanno spesso prodotto, durante il 2013, recrudescenze di protezionismo o politiche industriali tese a favorire campioni nazionali che, peraltro, sono ormai ben più globalizzati dei loro stessi governi. Le lezioni del 2013 suggeriscono che tali politiche non possono portare se non un sollievo di breve periodo, e in alcuni casi nemmeno quello. Vi è, al contrario, bisogno di ridisegnare il ruolo dello Stato come facilitatore di equilibri economici e “moltiplicatore” in grado di accelerare la creazione di conoscenza e di capitale umano all'interno del paese. In

questo contesto, l'Unione europea deve tornare a parlare di crescita e abbandonare in parte l'assillo dell'austerità per puntare in modo più deciso e coerente alla prosperità di cittadini e imprese.

La strategia Europa2020, la cui revisione a metà del cammino è prevista a fine 2014, contiene già gli elementi e i valori che possono ispirare questo cambiamento di rotta: si tratta di trovare gli strumenti e la leadership politica necessarie per concepire e attuare queste riforme e ad accompagnarle con accorgimenti di *governance* multi-livello che consentano il consolidarsi della fiducia reciproca tra Stati membri e istituzioni della Ue – una fiducia che troppo spesso sembra ancora mancare.

Per certi versi, la situazione corrente, all'inizio del 2014, è più favorevole a un cambiamento reale rispetto all'inizio dell'anno scorso. Angela Merkel ora siede (per la terza volta) a capo di un governo frutto ancora una volta di larghe intese, ma di matrice più progressista ed europeista che in passato. La stessa Germania comincia a sentire che la spinta impressa dalle riforme dell'era Schroeder sta venendo meno, e che ha sempre più bisogno dei propri partner continentali per continuare a crescere. Fuori dalla Ue, i mercati emergenti hanno bisogno della domanda dei paesi Ue per continuare a produrre e crescere ai livelli del passato (o quasi). È in questo contesto che la presidenza del Consiglio Ue spetta nel 2014 a Grecia e Italia. I due paesi del Sud Europa potranno contribuire ad imprimere una nuova direzione alle politiche europee che – è opinione quanto mai condivisa – hanno negli ultimi anni deluso molte aspettative.

Di seguito, riportiamo le principali raccomandazioni di policy emerse dal dibattito organizzato nel corso dell'anno dall'Istituto Affari Internazionali nell'ambito del programma di economia internazionale Global Outlook. In particolare, la sezione I qui di seguito contiene indicazioni relative all'Unione europea, mentre la Sezione II si concentra in particolare sull'Italia.

I. L'EUROPA ALLA SFIDA DELLA CRESCITA

Dopo mesi passati a “spegnere l'incendio” della crisi, il 2014 deve segnare una riconciliazione tra l'azione politica dell'Unione europea e gli obiettivi di medio-lungo periodo che essa si è data all'inizio del decennio. Non si tratta solo di austerità, ma di iniziative per l'occupazione, il contrasto alla povertà, l'efficienza energetica, l'innovazione e la politica industriale. Non a caso la strategia Europa2020 è finalizzata al conseguimento di una crescita intelligente (*smart*), ma anche sostenibile e inclusiva. Da questo punto di vista emerge con forza la necessità di adottare le seguenti iniziative.

1) Rilanciare la strategia Europa2020 approfittando della *mid-term review* prevista per la fine del 2014, analizzando quali delle iniziative “faro” abbiano avuto sin qui un vero seguito, e quali (come la piattaforma sulla povertà, o *youth on the move*) siano rimaste per lo più sulla carta. È necessario:

- *Consolidare le iniziative intorno a 3-4 obiettivi fondamentali*, quali le infrastrutture, l'istruzione, l'occupazione, la tutela ambientale: altrimenti la seconda metà del decennio riproporrà il problema fin qui emerso, vale a dire la mancanza di “vasi comunicanti” tra le iniziative, che finiscono col diventare terra di conquista e spartizione per le varie DG della Commissione europea, senza che vi sia un vero e proprio coordinamento, né una visione unitaria e omogenea.
- *Coinvolgere maggiormente le regioni e gli enti locali*, che costituiscono un elemento fondamentale nella realizzazione della strategia Europa2020 (si pensi, ad esempio, alla c.d. *smart specialization*).
- *Chiarire che tutta l'azione delle istituzioni Ue sarà orientata al raggiungimento degli obiettivi di Europa2020*. Attribuire priorità assoluta a questi obiettivi significa, come verrà chiarito in seguito, orientare verso questi obiettivi gli strumenti di *smart regulation*, la politica di coesione e di sviluppo regionale, la politica commerciale internazionale e, naturalmente, le politiche relative al mercato interno.

2) Definire il contenuto degli “accordi contrattuali” tra Commissione e Stati membri non incentrandolo esclusivamente sull'austerità, ma collegandolo agli obiettivi e agli indicatori fissati da Europa2020.

A tal proposito è importante:

- *Ridefinire gli obiettivi di medio termine per singolo Stato membro*: gli obiettivi di medio termine non possono essere solo fiscali: devono essere legati agli indicatori di Europa2020 (come rivisti nella *mid-term review*) e in linea con i nuovi diritti civili, politici, economici e sociali introdotti dal

Trattato di Lisbona, che fin qui non sono stati adeguatamente valorizzati dalle politiche comunitarie.

- *Attribuire agli Stati membri l'onere di provare che le riforme proposte, se non in linea con il fiscal compact, sono le misure più adatte a raggiungere gli obiettivi 2020.* In altre parole – anche come incentivo a dotarsi di strumenti di analisi di impatto delle politiche pubbliche – gli Stati membri sarebbero chiamati a mantenersi all'interno dei parametri, spesso stringenti, del *fiscal compact* a meno che non riescano a provare che maggiore flessibilità sarebbe indispensabile al raggiungimento degli obiettivi per il 2020. Ad esempio, una maggiore spesa pubblica potrebbe essere giustificata se legata a un programma di stimolo all'occupazione – programma che però deve essere valutato *ex ante*, condiviso con gli stakeholder e con la Commissione, monitorato nel tempo e valutato sia *in itinere* che *ex post*.
- *Promuovere la riforma del processo regolatorio, non solo riforme strutturali.* Gli Stati membri devono dotarsi di una capacità di programmazione legislativa, di valutazione *ex ante* dell'impatto delle politiche pubbliche, consultazione pubblica e online degli stakeholder e monitoraggio/valutazione *ex post* che consenta anche alla Commissione di valutare i risultati ottenuti nel tempo. Questo adempimento costituisce una pietra miliare verso la costruzione di un'Unione meglio governata e più coesa, nella quale le responsabilità per i risultati ottenuti dalle politiche pubbliche possano essere attribuiti con chiarezza.

3) Adottare misure adeguate che garantiscano la qualità e il costante monitoraggio della legislazione è preconditione essenziale non soltanto per la performance economica, ma anche e soprattutto per una buona *governance* multi-livello nella Ue. La nuova strategia REFIT a livello comunitario appare promettente, ma deve essere accompagnata da alcuni correttivi e nuove iniziative. Appare in particolare importante:

- Fornire un inquadramento giuridico più chiaro per i documenti di analisi di impatto della Commissione europea.
- Chiarire la metodologia che sarà applicata a ciascun tipo di iniziativa legislativa, e in particolare il ruolo dell'analisi costi-benefici.
- Adottare un approccio incrementale all'analisi di impatto, al fine di utilizzare le risorse della Commissione in modo efficiente e in omaggio al principio di proporzionalità nell'analisi.
- Consultare gli stakeholder sulle bozze di analisi di impatto più importanti.
- Pubblicare linee guida in merito ai criteri che si applicheranno alla valutazione delle opzioni di auto- e co-regolazione.
- Pubblicare linee guida sulla valutazione *ex post* delle politiche e sulla misurazione degli impatti cumulativi della legislazione Ue.
- Adottare un approccio più chiaro e coerente al principio di sussidiarietà.
- Rivedere e aggiornare l'accordo inter-istituzionale sulla qualità della legislazione.
- Integrare l'Impact Assessment Board con esperti esterni e accademici di chiara fama.
- Fornire incentivi agli Stati membri per una vera convergenza con l'agenda della "regulatory fitness".

4) Definire in modo chiaro le modalità di attuazione della politica industriale e di quella del commercio con l'estero. Il calcolo dei costi cumulativi per settore industriale e, più in generale, la definizione di una nuova politica industriale per l'Europa sono iniziative di assoluto interesse che necessitano, nel tempo, di una maggiore concretezza e coerenza metodologica e di una maggiore chiarezza anche nei confronti delle parti interessate all'interno del tessuto industriale. In particolare, è possibile formulare le seguenti raccomandazioni:

- *È necessario approntare quanto prima un documento metodologico per l'analisi dei costi cumulativi.* Le prime analisi, svolte dal Ceps di Bruxelles insieme ad Economisti Associati, sono un primo passo vero quello che dovrà essere uno sforzo maggiormente coerente sia dell'interno della Commissione (nella quale, come si è detto, il Segretariato Generale non ha ancora chiarito del tutto la relazione tra analisi dei costi cumulativi e *fitness check*), sia a livello metodologico, sia nella definizione dei settori da analizzare nel tempo.
- *È importante avviare un'ampia e concreta discussione sulle possibili iniziative "orizzontali" che si rendono necessarie per incrementare la competitività di tutti i settori industriali.* In particolare, si tratta di concepire una strategia europea per le materie prime, per il costo dell'energia e per le infrastrutture, inclusa in particolare quella digitale.

Quanto alla politica del commercio internazionale:

- *Il partenariato transatlantico (TTIP) è importantissimo per l'Europa:* è però altrettanto fondamentale che esso venga portato a compimento in modo pragmatico e concreto, in particolare mostrando concretezza e disponibilità a modificare in modo significativo l'approccio regolatorio europeo in alcuni settori chiave per la competitività del Vecchio Continente (ad esempio, nella politica energetica, nell'agenda digitale, nella politica relativa allo *shale gas*, nella regolazione dei prodotti chimici e farmaceutici).
- *In aggiunta, il TTIP deve portare alla Ue soprattutto una promessa futura di accesso a un mercato fondamentale e di nuovo in crescita come quello statunitense:* ciò può risultare fondamentale per settori chiave dell'economia europea (e italiana). Quello che invece il partenariato non deve diventare è uno scudo protezionistico nei confronti della Cina e di altre potenze emergenti, nei confronti delle quali deve invece esservi un atteggiamento costruttivo che miri a un loro coinvolgimento sempre più ampio nella *governance* globale.

5) Rilanciare l'agenda digitale in modo coraggioso e innovativo. L'agenda digitale è di fondamentale importanza per la ripresa della competitività europea: basti pensare che il settore ICT è a un tempo il principale motore della crescita della produttività europea, e il principale elemento che spiega la maggiore produttività statunitense rispetto a quella dell'Ue. In altre parole, da noi l'ICT è fonte di produttività, ma non quanto potrebbe esserlo. Per la prima volta da decenni, l'Europa si trova ad arrancare dietro paesi emergenti e industrializzati in settori chiave quali l'infrastruttura fissa e mobile a banda larga, ivi inclusa la politica dello spettro: a questa carenza di fondo si accompagnano le scarse competenze informatiche, nonché la grande incertezza che accompagna la regolazione della neutralità della rete, la protezione dei dati personali, la politica della concorrenza, il diritto d'autore e altri settori dell'ecosistema di Internet.

Per il futuro, è necessario:

- *Semplificare la lista dei mercati rilevanti alla base del “pacchetto telecomunicazioni”, possibilmente riportando l'attività del regolatore in linea con i principi essenziali del diritto della concorrenza.*
- *Centralizzare la politica dello spettro, coordinando l'allocazione delle frequenze in porzioni di spettro chiave come quelli 700Mhz e 800Mhz, e possibilmente ricorrendo ad aste pan-europee in alcune bande chiave per la competitività del sistema Europa (ad esempio, 700Mhz).*
- *Ridurre il costo dell'investimento in infrastrutture a banda larga fissa e mobile, attraverso l'uso di fondi pubblici nelle aree rurali e una politica di condivisione dell'infrastruttura passiva che si applichi a tutte le utilities.*
- *Chiarire le regole sulla neutralità della rete, sulla protezione dei dati personali e sul diritto d'autore a livello paneuropeo.*
- *Avviare una riflessione concreta e organica sull'applicazione delle normative sulla protezione dei dati personali, sulla sicurezza informatica e sul diritto d'autore, che presentano punti di contatto tali da necessitare un approccio olistico e integrato.*
- *Avviare azioni ambiziose per promuovere le competenze e conoscenze digitali tra giovani e adulti. Si stima ad oggi che nel 2014-2015 rimarranno vacanti circa un milione di posti di lavoro nella Ue, per via della mancanza di curricula adatti alle mansioni – ad esempio, nel cloud computing.*

II. L'ITALIA: MALATO DELL'EUROPA, NON MALATO D'EUROPA

Più che “malato d'Europa”, come molti sostengono, l'Italia appare oggi come il vero malato tra i paesi europei, come risulta anche dai dati sul Pil pro capite che vedono il

nostro paese come l'unico, tra i paesi industrializzati, a essere tornato indietro rispetto alla fine degli anni Novanta. Le aree critiche che impediscono al nostro paese di legarsi al traino della ripresa e, in particolare, di attrarre investimenti diretti dall'estero sono molte, come già compreso dal governo Letta e, sin qui, ribadito in forme diverse dal neonato governo Renzi. Si sottolineano in particolare le seguenti raccomandazioni.

- *È necessario formulare una visione di medio-lungo periodo per lo sviluppo industriale ed economico del paese*, fin qui mancante anche per via dell'estrema discontinuità dell'azione di governo, ma anche della scarsa governabilità garantita dal quadro politico-istituzionale, inclusa la legge elettorale, dell'inefficienza di gran parte della pubblica amministrazione e delle notevoli crepe nella *governance* multi-livello tra governo centrale, regionale e locale.
- *Bisogna colmare il gap infrastrutturale*, che rende difficile attrarre investimenti e anche generare economia dei servizi a valore aggiunto. Ci si riferisce in particolare all'infrastruttura digitale e di telecomunicazioni – l'Italia è ora all'ultimo posto in Europa per diffusione delle reti in fibra ottica – ma anche all'assenza di una vera politica del trasporto intermodale.
- *L'Italia deve concepire una nuova strategia sulla scuola e l'università*. Attualmente i dati sul tasso di istruzione medio e di abbandono scolastico vedono il nostro paese in piena decadenza, e agli ultimissimi posti nelle classifiche Osce (Pisa) per competenze matematiche e linguistiche. Ciò frena la capacità di innovazione dell'economia e l'accesso al mercato del lavoro: il tasso di disoccupazione è salito ai livelli del 2001 ed i dati segnalano un costante aumento dei giovani Neet e del livello di disoccupazione giovanile, ormai al 38%.
- *È necessario interrompere il connubio letale tra elevatissimo costo del lavoro e produttività in declino*, dato unico nei paesi industrializzati. La produttività del lavoro in Italia è stagnante e il divario non esita a colmarsi, risultando in una progressiva perdita di competitività rispetto ad altri paesi come la Germania e la Francia. Il problema, evidente anche dalla produttività oraria, è di rilievo soprattutto per le micro-imprese. Ciò comporta una perdita di fiducia dei consumatori ed una contrazione della domanda interna. La produttività delle Pmi è nettamente inferiore a quella osservata in altri stati membri, a differenza di quanto si registra per le medie imprese nelle quali è invece mediamente superiore.
- *È importante che il nostro paese agisca per promuovere la partecipazione del settore privato alla spesa per la ricerca e lo sviluppo in rapporto al Pil*, ben inferiore alla media europea. I paesi nei quali ricerca e sviluppo agiscono come motori di innovazione e produttività sono normalmente quelli nei quali al contributo pubblico si affianca un predominante investimento privato (Tra gli altri, gli Usa, l'olanda, la Germania e i Paesi scandinavi).

- *È essenziale affrontare l'inefficienza della pubblica amministrazione*, che si riverbera nella debole *governance* e capacità amministrativa, con ripercussioni sull'attuazione delle riforme e sul contesto in cui operano le imprese. La semplificazione amministrativa permetterebbe di abbattere i costi per l'avvio di un'impresa in Italia, che sono tre volte superiori alla media europea.
- *È importante formulare una strategia organica per migliorare l'interazione tra cittadini, piccole e medie imprese e pubblica amministrazione* attualmente scarsissima nonostante la completa disponibilità online di servizi pubblici di base alle imprese e di servizi di *e-government*. A causa della mancata consapevolezza e della scarsa competenza nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione l'Italia si classifica all'ultimo posto, tra i paesi europei, per l'interazione elettronica con le pubbliche amministrazioni. La scarsa familiarità con le nuove tecnologie frena lo sviluppo online delle imprese stesse: le Pmi sfruttano molto meno l'e-commerce delle controparti europee, perdendo competitività (i canali di distribuzione elettronici stanno conquistando sempre più ampie quote di mercato).
- *L'Italia ha compiuto passi in avanti nell'utilizzo dei fondi strutturali*, che peraltro rimane incompleto per motivi in parte attribuibili alle difficoltà riscontrate dalle Pmi nell'accesso ai bandi e in parte dalla carenza di risorse per il co-finanziamento. La stessa *governance* dei fondi strutturali risulta essere inefficiente, con scarsa trasparenza e divari regionali persistenti nell'elaborazione, programmazione e realizzazione dei progetti.
- *L'Italia deve migliorare la propria capacità di attrarre investimenti dall'estero*, dovuta tra l'altro a carenze fondamentali nel funzionamento della giustizia civile, nonché a un'eccessiva complicazione burocratica che scoraggia gli investitori stranieri. Da questo punto di vista, il pacchetto "Destinazione Italia" recentemente varato dal governo Letta e che sarà probabilmente confermato, nella sua essenza, dal governo Renzi appare un buon inizio, ma ancora troppo nebuloso per poter essere considerato un passo risolutivo verso la modernizzazione del sistema paese e l'attrazione di investimenti dall'estero. Allo stesso tempo, è necessario accompagnare le misure proposte e attualmente discusse con una visione di lungo periodo per l'Italia (v. sopra) e una chiara indicazione dei settori nei quali è importante mantenere il posizionamento strategico del nostro paese, evitando di depauperare un *know how* che in alcuni settori industriali pone ancora l'Italia in una posizione di *leadership* globale.
- *La politiche a supporto della internazionalizzazione delle imprese italiane devono essere rese più efficaci*. Attualmente tali politiche sono dovute a una *governance* confusionaria che porta il nostro governo a spendere più degli altri, e in modo meno efficace. È necessario, come recentemente invocato anche dalla Banca d'Italia, ripensare in modo organico alle politiche di internazionalizzazione – motore essenziale per la ripresa della competitività del sistema Paese – per consentire alle imprese italiane di "fare sistema" all'estero. Attualmente il ricorso

agli operatori nazionali presenti all'estero da parte delle imprese italiane appare assai limitato, il che limita la presenza e la penetrazione delle imprese nei mercati esteri.

- *Da ultimo, è importante ripensare in modo più ampio al rapporto tra imprese italiane e mercati globali.*
 - Nell'era delle *global value chains* l'entità degli investimenti diretti esteri è determinata sì dalle condizioni amministrative e burocratiche presenti nel paese e dalla dimensione di mercato, ma anche, in misura crescente, dalla dotazione infrastrutturale (anche digitale) del paese e dalla presenza di forza lavoro qualificata in un mercato del lavoro sufficientemente flessibile e dinamico.
 - *Per quanto concerne l'internazionalizzazione*, essa dipende in misura crescente dalla capacità delle imprese italiane di entrare a far parte delle catene del valore globale. Anche qui, la dimensione di impresa (le nostre sono quasi tutte "micro"), le competenze linguistiche e scientifiche, la dotazione di capitale umano e la possibilità di trasferimento di tecnologia da università di eccellenza all'industria sono fattori essenziali per la decisione, da parte di un'impresa multinazionale, di localizzare parte della propria catena del valore in Italia. Internazionalizzazione e competitività, dunque, vanno di pari passo e richiedono un'azione efficace di governo per la predisposizione delle condizioni essenziali per il fiorire di un'economia più dinamica e competitiva a livello mondiale, quale soleva essere in passato in molti comparti.

INTRODUZIONE E STRUTTURA DEL RAPPORTO

Il 2013 è stato un anno assai importante per la *governance* globale e ancor di più per quella europea. Dopo un inizio all'insegna della crisi dell'Eurozona e della fede – al tempo quasi “cieca” – nelle politiche di austerità come unico possibile rimedio al dissesto finanziario di alcune economie europee, i primi mesi dell'anno hanno segnato un graduale *dietrofront* delle organizzazioni internazionali, a cominciare dal Fondo Monetario Internazionale per arrivare alla Commissione europea e alla BCE. L'impatto sociale delle misure di *austerity* – si è detto – è stato sottovalutato, e alcune economie come la Grecia dovranno approfondire sforzi notevoli per poter risalire la china sia dal punto di vista economico e finanziario, sia da quello del dissesto sociale che alcune misure eccessivamente draconiane hanno generato. D'altronde, la crisi dei debiti sovrani ha reso evidente che l'Unione europea e l'Eurozona non erano pronti, dal punto di vista della *governance*, ad affrontare la crisi: gran parte degli sforzi profusi è stata sin qui finalizzata a “spegnere l'incendio”, nonché a creare le condizioni perché l'impreparazione mostrata negli ultimi mesi non torni a manifestarsi in futuro. Oggi, dopo i primi faticosi passi nella direzione di un'unione bancaria, il principale problema all'orizzonte è come raggiungere un livello di coordinamento tra Stati membri tale da consentire politiche economiche e fiscali omogenee e un generale, maggiore orientamento alla crescita nelle politiche europee.

Nel 2014 le elezioni porteranno una ventata di novità nelle istituzioni comunitarie, a partire dal Parlamento europeo – che però sembra destinato a popolarsi di una nutrita schiera di euroscettici e populistici di nuova generazione – per finire con la Commissione, il cui futuro Presidente erediterà una serie di mansioni aggiuntive rispetto a quelle inizialmente attribuite a Barroso. Come fare a ritrovare la strada della crescita? A livello globale, gli sforzi delle economie consolidate ed emergenti sembrano convergere verso il riconoscimento di alcune priorità di politica pubblica: la necessità di competere nella dotazione di infrastrutture, il rilancio dell'istruzione e delle nuove competenze come elemento chiave per la competitività del sistema-paese, e la necessità di politiche industriali e di sostegno all'impiego “di nuova generazione”, adatte all'era delle catene del valore globali.

Come vedremo più avanti in questo Rapporto, gli sforzi nazionali per preservare la competitività hanno spesso prodotto, durante il 2013, recrudescenze di protezionismo o politiche industriali tese a favorire campioni nazionali che, peraltro, sono ormai ben più globalizzati dei loro stessi governi. L'esperienza del 2013 suggerisce che tali politiche non possono portare se non un sollievo di breve periodo all'economia, e in alcuni casi nemmeno a quello. Vi è, al contrario, bisogno di ridisegnare il ruolo dello Stato come facilitatore di equilibri economici e “moltiplicatore” in grado di accelerare la creazione di conoscenza e di capitale umano. In questo contesto, l'Unione europea deve tornare a parlare di crescita e abbandonare in parte l'assillo della austerità per puntare in modo più deciso e coerente alla prosperità dei propri cittadini e delle proprie imprese. La strategia Europa2020, la cui revisione a metà del cammino è prevista a fine 2014, contiene già gli elementi e i valori che possono ispirare questo cambiamento di rotta: si tratta di trovare gli strumenti e la *leadership* politica necessarie a concepire e attuare queste riforme e ad accompagnarle con accorgimenti di *governance* multi-livello tali da

consentire il consolidarsi della fiducia reciproca tra Stati membri e istituzioni della Ue – una fiducia che troppo spesso sembra ancora mancare.

Per molti versi, la situazione è oggi più favorevole a un cambiamento reale rispetto all’inizio dell’anno scorso. Angela Merkel ora siede (per la terza volta) a capo di un governo frutto ancora una volta di larghe intese, ma di matrice più progressista ed europeista che in passato. La stessa Germania comincia a sentire che la spinta impressa dalle riforme dell’era Schroeder inizia a venir meno, e che ha sempre più bisogno dei propri partner continentali per continuare a crescere. Fuori dalla Ue, i mercati emergenti hanno bisogno della domanda dei paesi europei per continuare a produrre e crescere ai livelli del passato (o quasi). Nel 2014 due paesi del Sud Europa (Grecia e Italia) avranno la presidenza del Consiglio Ue e potranno contribuire in misura decisiva ad imprimere una nuova direzione alle politiche europee che – è opinione quanto mai condivisa – hanno negli ultimi anni deluso molte aspettative.

Il presente Rapporto esplora queste tendenze attraverso tre sezioni distinte. La Parte I qui di seguito – a cura di Domenico Lombardi e Samantha St. Amand – descrive brevemente le principali tendenze e i principali scenari globali che si stagliano all’orizzonte per il 2014 e gli anni immediatamente a venire. La Parte II trae le conseguenze di tali scenari per la Ue offrendo una panoramica su alcuni aspetti spesso colpevolmente strascurati – la *smart regulation*, la politica industriale, l’agenda digitale, la politica commerciale internazionale – e che invece meritano una trattazione compiuta e integrata; la parte III guarda da vicino alla situazione italiana formulando alcune importanti raccomandazioni di *policy* per il futuro del nostro paese. Da ultimo, la parte IV contiene approfondimenti specifici su alcuni paesi – il Myanmar, il Giappone, il Venezuela, la Turchia, i Balcani Occidentali e la Cina – che sono stati oggetto di specifici seminari del Global Outlook durante il 2014.

L’autore desidera ringraziare l’Istituto Affari Internazionali per il supporto logistico e organizzativo, tutti coloro che hanno partecipato ai seminari del Global Outlook nel corso del 2013, le imprese e le istituzioni che hanno reso possibile lo svolgimento dei lavori, i collaboratori Stefania Forte e Katia Marchesi, e soprattutto gli esperti che hanno arricchito, con le loro testimonianze, il contenuto delle pagine che seguono: Slavica Penev per i Balcani occidentali, Andrea Goldstein per il Myanmar e le tigri asiatiche, Selim Yenel per la Turchia, Weiwei Zhang per la Cina, Pietro Ginefra per il Giappone, nonché Nicola Borri e Stefano Federico per le tematiche relative alla internazionalizzazione delle imprese italiane e al pacchetto “Destinazione Italia”. Da ultimo, il ringraziamento va a Domenico Lombardi e Samantha St. Amand per avere accettato di curare uno specifico approfondimento sugli scenari globali; e a Riccardo Alcaro, con il quale ho redatto il capitolo sulla TTIP riportato, in versione aggiornata, nella sezione II.3 di questo Rapporto.

Alla prossima edizione!

Andrea Renda

PARTE I

SCENARI GLOBALI

A CURA DI

Domenico Lombardi

Director of Global Economy Program, CIGI

Samantha St. Amand

Research Associate, CIGI

PARTE I: SCENARI GLOBALI

1. INTRODUCTION

Despite progress in the global economic recovery, there are major challenges for the world's economic giants: the United States, the Eurozone, and China.

A stronger recovery in the United States and steps toward winding down the Federal Reserve's asset purchase program indicate that we are approaching the eventual withdrawal of the Federal Reserve's extraordinarily accommodative monetary policy. Tightening monetary policy and eventually unloading approximately \$3 trillion of assets from the Federal Reserve's balance sheet will have to be carefully mastered in order to minimize disruptions to both domestic and global financial markets and real economies.

Indeed, the winding down of the Federal Reserve's current asset purchase program has already created turmoil in emerging market economies, particularly in Brazil, India, Indonesia, Turkey, and South Africa, who are experiencing an outflow of capital and depreciating currencies. Many central banks in emerging market economies have introduced counter measures to stabilize their currencies by tightening domestic monetary policy. Contractionary macroeconomic policies are, however, further constraining real economic activity as growth in emerging markets continues to slow.

In Europe, despite improvement in financial conditions, geographic fragmentation persists, business and consumer confidence remains low, and there are few signs of a recovery in labour markets. In order to overcome divergent growth patterns in the Eurozone, a stable and cooperative monetary, banking, and fiscal union with more power invested in supranational authorities must be established. Tensions emanating from Germany coupled with uneven implementation of reforms in Southern Europe are stalling a balanced integration process that is necessary for maintaining the single currency.

China, on the other hand, has persistently been the top direct contributor to global growth since 2001. Its economy, however, is facing a growth slowdown and will require significant structural reforms to transition from an investment-driven to a consumption-driven economy. President Xi Jinping released a comprehensive reform plan detailed in the communiqué of the Third Plenum Session of the 18th Central Committee in November 2013 that includes measures aimed at addressing the growth slowdown. Over-investment, a potential housing bubble heated by expansive fiscal and credit policies to address the global financial crisis, and uncertainty concerning the resilience of the Chinese financial sector could be cause for concern going forward.

The United States, the Eurozone, and China represent approximately 48 percent of the global economy, 43 percent of world trade flows, 49 percent of global market capitalization of listed companies, and house 68 percent of the global systemically

important financial institutions. Suffice it to say that these highly integrated economies are capable of inducing significant volatility both in real economies, through the size of their domestic demand, and in financial markets, from the potential contagion effects of their institutions.

2. *THE U.S. ECONOMY*

There have been clear signs that the United States economic recovery is picking up speed. Real GDP growth was 1.9 percent in 2013, and the unemployment rate experienced its sharpest one-year drop, falling 1.2 percentage points to 6.7 percent. Consumer demand has surpassed its pre-crisis levels and housing prices have rebounded. And while investments in residential and non-residential structures remain well below their pre-crisis peaks, there is evidence that investment demand is making a strong comeback. Specifically, industrial production and capital utilization rates have either returned to or surpassed, their pre-crisis levels. Elevated capital utilization rates suggest that higher returns to capital will stimulate investment. This will in turn create more jobs and stimulate household savings and investment.

As the real economy regains its strength, financial markets will be focused on the Federal Reserve and its new Chair, Janet Yellen, as it progresses toward a more conventional monetary policy stance. In addition, Congress and the White House have signed a two-year budget agreement, easing concerns of another government shutdown, but constraining the scope of fiscal policies; thus, all eyes will be on the Fed to provide flexible monetary policies for a sustainable recovery.

With a change in leadership at the Federal Reserve, one might expect financial market volatility to pick up. The transition from Ben Bernanke to Janet Yellen, however, will not be the same as the transition from Greenspan to Bernanke. In fact, Yellen and Bernanke share similar views in the conduct of monetary policy and the exit from the accommodative stance, and both are strong advocates of a more open and transparent Federal Reserve. As Vice Chair of the Federal Reserve Board of Governors and leader of the Federal Open Markets Committee (FOMC) subcommittee on communication, Yellen was Bernanke's right-hand woman and a strong advocate for improving transparency and communication. She also led the establishment of longer-run goals for the FOMC, which significantly improved the transparency of its monetary policy strategy. Stanley Fischer is set to be a second addition to the Board of Governors as the Vice Chair: his reputation and highly-regarded international experience will significantly add to the new leadership. Against this backdrop, the Federal Reserve under Janet Yellen and Stanley Fischer should be broadly similar to what it has been for the last eight years. It will likely include steady improvements in transparency and a consistent approach to monetary policy that is well-understood and likely anticipated.

Although the Federal Reserve is only at the initial stage in unwinding its exceptionally accommodative monetary policy stance, the FOMC has so far approached this process credibly and relatively transparently. The FOMC, former Chairman Bernanke, and Chair Yellen repeatedly confirmed that the unwinding process would begin when there were substantial and stable improvements in the labour market: they have been true to their word. In addition, the Fed's steps toward tapering have been rather cautious, cutting its asset purchases by \$20 billion a

month over the last two meetings while continuing purchases of \$65 billion a month in an effort to ease markets into the unwinding process.

The process of tightening monetary policy will be gradual and will depend on developments in the real economy.¹ Although the unwinding of the unconventional monetary policies is certainly not on a pre-set path, the order and timing of the change in the Fed's policies can be inferred based on economic projections and the clear communications of the FOMC and its members. If labour market activity continues to improve and longer-term inflation remains well-anchored, then the Fed will continue winding down its asset purchases.

The second step in unwinding its accommodative monetary policy stance will be to raise the Federal Funds rate. Yellen is committed to keeping rates at their current level until, at the very least, one of the thresholds – 6.5 percent unemployment or 2 percent longer-term inflation expectations – is breached (Yellen, 2013).

The FOMC currently expects the unemployment rate to reach 6.5 percent in late 2014 or early 2015, and the IMF has projected that the unemployment rate will not fall below 6.5 percent until 2016. While the unemployment rate fell faster than anticipated in 2013, ending 0.2 percentage points higher than the threshold, there remains significant slack due to the number of underemployed workers and discouraged individuals who have dropped out of the labour force.

Given current expectations concerning the path of the real economy, it is very unlikely that the policy rate would be tightened prior to 2015. Furthermore, the FOMC has confirmed that “a highly accommodative stance of monetary policy will remain appropriate for a considerable time after the asset purchase program ends and the economic recovery strengthens” and that they will likely keep the federal funds rate at zero to ¼ percent well after the 6.5 percent unemployment threshold has been reached (FOMC, 2013a). As of December 2013, 70 percent of FOMC members see rates being lifted in 2015 and another 18 percent believe it will occur in 2016 (FOMC, 2013b).

The final step in withdrawing from the extraordinarily accommodative monetary policy stance will be the sale of assets from the Federal Reserve System's balance sheet. This process will be gradual so as not to significantly disrupt financial markets, openly communicated with an important role for forward guidance, and dependent on developments in the real economy. It will indeed be a gradual return to a more normal monetary policy stance: the eventual unloading of approximately \$3 trillion from the Federal Reserve System's balance sheet will likely be completed in 2020 at the earliest.

¹ The tightening process will, however, take a different form if longer-term inflation becomes unanchored, financial markets exhibit irrational exuberance, or there are substantial unforeseen shocks.

3. THE EUROZONE ECONOMY

Despite growth of 0.3 percent in the third quarter of 2013, the Business Cycle Dating Committee at the Centre for Economic Policy Research has indicated that, given the state of economic activity, it is not yet appropriate to declare that the Eurozone has emerged from the recession that began in 2011 (CEPR, 2013). Most importantly, growth and recovery patterns are projected to remain highly uneven across the Eurozone. Moreover, while most of the periphery countries are projected to emerge from their recessionary troughs in 2014, the sustainability of their recoveries varies. For example, the IMF (2014) projects that Italy and Spain will both grow by 0.6 percent in 2014; however, Italy's projections have been revised downward while Spain's has been substantially revised upward. The downside risks to the recovery in Italy are stronger because its high level of debt and weakness in its banking system leave its debt dynamics vulnerable (Lombardi & St. Amand, 2014).

Repairing the damage to the financial system in the Eurozone requires both bank recapitalization and prudent sovereign debt management. As banks in the Southern economies are finding it more difficult to raise capital in financial markets, they are reducing their loan portfolio. This raises risk premiums on interest rates to industry and households and decreases the availability of credit. There is, however, evidence of a reduction in geographical financial fragmentation presented through convergence on sovereign bonds yields and interest rates on loans to households.

Despite some convergence, fragmentation persists, especially in financial conditions on bank lending to non-financial corporations. Furthermore, access to finance remains the second most pressing issue for small and medium-sized enterprises (SMEs) in the Eurozone. It is the most pressing problem for less than ten percent of firms in Belgium, Germany, and Austria, and the most pressing problem for more than twenty percent of firms in Ireland, Greece, Spain, and Italy. Despite confidence that access to finance is improving in the South, especially in Spain and Portugal, the outstanding stock of loans to households and non-financial corporations has fallen in Southern countries, but risen modestly in the North.

Repairing financial markets is a necessary but not a sufficient condition for a recovery in the real economy. Beyond access to finance, the most pressing issue facing firms is the difficulty of finding consumers (SAFE, 2013). A demand-side push is required to restore production, improve capital utilization and investment, and create jobs. However, high rates of unemployment and low levels of consumer confidence, as well as fiscal consolidation requirements suggest that a demand-side recovery will not be stimulated by domestic consumption or government expenditures.

Certain Southern economies have recently observed export driven growth; specifically, Spain and Portugal have experienced 3.3 and 6 percent growth in exports over the last four quarters, respectively. Associated with this external demand-side push is growth in industrial production, even though it is stagnant in the North; moreover, improvements in business confidence are converging with that

of the North (Table 1). Italy and Greece, on the other hand, are not experiencing similar growth in production or exports. Eurostat (2013), for example, projects that Italian exports will not reach 2007 levels (in real terms) until sometime in 2014. For Greece, this is not expected to occur until sometime after 2015. By comparison, exports returned to their pre-crisis peak in France, Germany, Portugal, Ireland, and Spain by early 2011.

Growth in Portuguese and Spanish exports are improving labour market conditions in those economies, reflected in a fall in the unemployment rate by 1.9 and 0.5 percentage points in 2013, respectively. Italy and Greece, on the other hand, have observed continued deterioration of labour market conditions in 2013. More than five years after the global financial crisis began, there remains a significant gap between the North and the South in unemployment and consumer confidence.²

4. CHINA

China has been one of the main sources of strength in the world economy throughout the global financial crisis, representing approximately 42 percent of global growth from 2008 to 2013. At the same time, it is facing a significant growth slowdown. The basic explanation for China's slowdown is that the investment and export-driven growth model that drove 10 percent growth rates over the last two decades has become unsustainable. Problems with over-investment and a misallocation of investment have led to decreasing returns to capital.³

Furthermore, investment rates will fall as urbanization rates decrease and the demand for big ticket items such as real estate, vehicles, and air transportation declines. In addition, a potential housing bubble (see for example, Dreger & Zhang, 2010; Gyourko, Deng, & Wu, 2010) suggests that continued reliance on investments could have harmful effects on the banking sector and the real economy. Export growth, the second main driver of economic growth over the last decade, is also slowing due to an appreciating currency, rising real wages, and weak external demand from advanced economies.

In order to maintain high and stable growth rates, China needs to carry out transition from an investment-driven to a consumption-driven economy. Crucial to this transition is building a stronger middle class, reducing inequality, and improving the resilience of the financial system and the real economy. Automatic fiscal stabilizers through a social safety net will improve the economy's resilience to external shocks and reduce inequality. The resilience of the financial system can be strengthened by

² The average unemployment rate in Northern Europe (including Austria, Belgium, Finland, France, Germany, and the Netherlands) is 7.4 percent; the rate is higher than 12 percent in Italy and Portugal and higher than 25 percent in Spain and Greece. The average level of consumer confidence in the North is -4; the level is -12 in Spain, -19 in Italy, -32 in Portugal and -65 in Greece. The consumer confidence indicator measures current expectations over the next 12 month and can range between -100 (all consumers expect the worst outcome) to +100 (all consumers expect the best outcome).

³ See for example, Bai, Hsieh, and Qian 2006; Ding, Guariglia, and Knight 2012; and Liu and Siu 2006.

ensuring a strong regulatory and supervisory framework and developing consumer and shareholder protection mechanisms in periods of distress.

President Xi Jinping released a detailed reform plan in the communiqué of the Third Plenum Session of the 18th Central Committee in November 2013 aimed at addressing the growth slowdown and transitioning to a more consumption and innovation driven economy. Although the plan offers little details on the timing and sequence of the reforms, it signals that the party wishes to restructure the economy, allowing for a stronger role for markets in the allocation of resources while still maintaining socialist ideals.

It is expected that China will pursue these reforms at a cautious pace leading up to the 2020 deadline. Certain components of the reform plan, including the fight against corruption and reform of state-owned enterprises, may certainly be propaganda. Part of the plan, however, appears to reflect a genuine commitment to reform. Specifically, the communiqué indicated that the reforms would create a more ‘decisive role’ for the market in allocating resources; this marks a change from the previous role for the market defined as ‘basic’ in 1992 when the country set out to become a ‘socialist market economy’ (Xinhua, 2013).

This statement is accompanied by many reform proposals that give a stronger role for market-determined allocation of resources.⁴ Perhaps more pressing is the government’s preference for developing the domestic equity and fixed income markets and liberalizing financial markets. Internal push factors from the People’s Bank of China and influential business people, as well as reforms that are already underway indicate that these reforms are going to be implemented sooner rather than later.⁵

The reforms seek to establish a stronger social safety net and address inequality. The plan indicates that social welfare contributions of state-owned enterprises will approximately double. Tax revenues will increase through the gradual introduction of a comprehensive personal income tax system, consumption taxes will be adjusted with higher taxes on luxury goods, and improvements will be made to real-estate taxes. The plan also includes measures to decrease the rural-urban divide, improving farming land rights as well as access to, and quality of, education in rural areas. Furthermore, reform of the “hukou” housing registration system will improve labour mobility by allowing rural migrants to register in their immigrated cities, granting them the receipt of local government services such as education and health care.⁶

⁴ Proposed reforms of this nature include, among others: liberalize of interest rate setting; reducing monopoly power of state-owned enterprises to eliminate monopolistic pricing of utilities, transportation, and telecommunication, and allow more private investment in state-owned enterprises; improving property rights to farmers; reduce barriers to entry including reform of the business registration system to promote private-sector competition, and; gradual internationalization of the RMB.

⁵ The freeze on initial public offerings was lifted in December and reforms allowing investor-determined pricing have been implemented, and restrictions on the setting of lending rates were lifted in July of 2013.

⁶ Excludes Tier 1 cities, for example Shanghai, Beijing, Guangzhou, Shenzhen, and Chongqing.

The reforms also aim to improve market-driven competition and make it easier or less risky to start a registered business. These foresee improvements to the judicial system, such as adherence to the rule of law, stronger property rights and improved bankruptcy procedures, decreasing barriers to entry by improving the business registration system, and facilitating access to finance through IPO system reforms.

These reforms could improve resource allocation and total factor productivity, and thus decrease spare capacity created from over-investment. Other reforms that could stimulate productivity include measures to improve China's technological capacity, such as strengthening intellectual property rights registration and protection and relaxing policies on high-technology foreign firms to establish their businesses in free trade zones.

Many of the reforms aimed at liberalizing the financial sector are likely to be implemented because of support by the People's Bank of China (PBoC) and its governor, Zhou Xiaochuan. Some envisaged measures are market driven, including competitive interest rate setting, liberalization of the capital account, and the internationalization of the currency. Other measures aim to reduce fraud and establish consumer protection, including the introduction of deposit insurance and reforms that have already been implemented that make companies liable for shareholder financial losses if they were misled.

With much uncertainty about the resilience of the Chinese economy and little discussion of an action plan to implement the reforms over the next 6 years, the transition to a consumption-driven economy may not be smooth. A decline in returns to investments triggered by interest rate or exchange rate fluctuations could cause asset price volatility and have significant real economic effects. The vulnerability of the Chinese economy to internal shocks is up for debate and will depend on the resilience of its financial sector, regulatory landscape, and fiscal stabilizers in the event of a shock.

5. CONCLUSIONS

Despite a relatively favourable outlook for global growth and demand in 2014, there are downside risks to the world's economic giants that could create substantial spillover effects.

In the Eurozone, geographical financial fragmentation has been improving and it is projected that it will finally emerge from the recession that the sovereign debt crisis triggered in 2011. A major risk going forward stems from potential further downgrades to sovereign and non-sovereign credit ratings that could push the ratings of some entities to the brink of the non-investment grade threshold.

Facing a negative outlook from all three of the big credit rating agencies, Italy has the highest risk of a downgrade because of its fragile banking system and vulnerable debt dynamics. In addition, Standard & Poor's has recently changed its methodology for ratings of non-sovereign borrowers which could have negative implications for banks based in Italy and other stressed Eurozone countries. This has the potential to

further constrain credit to banks in the euro periphery, increase financial fragmentation, and reverse or at the very least slow the recovery process.

A second risk stems from low inflation and the potential of deflation. In the event of further financial market deterioration or changes to the outlook for inflation, the ECB will have to act boldly and decisively by engaging in targeted lending practices or further easing its monetary policy stance to prevent the Eurozone from dipping into another recession.

The outlook for the United States is favourable: the IMF is projecting growth of 2.8 percent in 2014, up from 1.9 percent growth in 2013 (IMF, 2014). Given the importance of the United States in global financial markets, upcoming events such as the unwinding of the Fed's asset purchase program or political disruptions could trigger instability in global markets.

It is important that the Fed unwinds its accommodative policy cautiously and credibly so that fiscal consolidation does not become unfeasible, balance sheet adjustments in the financial sector can be supported, and emerging markets have the appropriate information and time to adjust macroeconomic and regulatory policies accordingly.

The transition to a more consumption-driven economy in China may further exacerbate the growth slowdown over the short and medium-term. The People's Bank of China has been showing a strong commitment to tighten interest rates in order to curb credit growth which could further constrain output. The IMF projects that world output will grow by 3.7 percent in 2014 and that approximately 32 percent of that growth will be driven by China. If the Chinese economy were to slow by a third of its projected growth to 5 percent, world growth would fall by at least 0.4 percent. In order to recover those losses, the United States, the second largest contributor to world growth, would have to expand by 5 percent. In other words, due to its massive size and importance for world output, Chinese domestic policies will have global implications. The IMF nonetheless projects that growth in China will be 7.5 percent in 2014. Despite the transition and tightening of monetary policy, President Xi has set the minimum acceptable growth rate at 7.5 percent and it is likely that expansionary fiscal policy or even easing monetary policy will be implemented to attain this target.

The year ahead will be a test to the resilience of the restructured, but still fragile, post-crisis global financial system.

The unwinding of the extraordinarily accommodative monetary policy stance in the United States could spark significant global financial market volatility, or even reveal pockets of asset bubbles from the search for yields in emerging economies.

As the real economy strengthens in the United States, however, so too will its demand for exports; thus its recovery has the potential to foster an export-led recovery in the Eurozone and other economies reliant on exports to the United States.

A stable global economy requires significant structural reforms in the Eurozone and in China. In addition, continued reforms in the global financial architecture are critical to strengthening its resilience and preventing another major financial crisis.

PARTE II

EUROPA: QUALI POLITICHE PER LA CRESCITA?

PARTE II. L'UNIONE EUROPEA: QUALI POLITICHE PER LA CRESCITA?

Questa sezione del rapporto è dedicata alle prospettive di riforma e di crescita economica dell'Unione europea. Abbiamo scelto, durante l'anno, di concentrare l'attenzione su tematiche meno frequentemente discusse dall'opinione pubblica e dalla stampa generalista: la Sezione 1 qui di seguito analizza i recenti sviluppi in materia di qualità delle regole e *governance* multi-livello della Ue. La Sezione 2 è invece dedicata alla nuova politica industriale europea, e in particolare ai primi passi mossi dalla DG Impresa della Commissione nell'analisi dei costi cumulativi e del livello di competitività di alcuni settori specifici, a partire dall'acciaio e dall'alluminio. La Sezione 3 (che si avvale del contributo di Riccardo Alcaro) analizza le opportunità e i problemi generati dall'attuale fase di negoziazione del partenariato transatlantico sul commercio e gli investimenti (TTIP). La Sezione 4 è invece dedicata all'Agenda Digitale e all'attuale processo di riforma del quadro regolamentare sulle telecomunicazioni in Europa. La Sezione 5 conclude il nostro approfondimento formulando alcune raccomandazioni di *policy* soprattutto in vista del semestre italiano di presidenza del Consiglio Ue, atteso nella seconda metà del 2014, e per la concomitante revisione della strategia Europa2020, sin qui quasi accantonata per via dell'emergenza generata dalla crisi economica.

1. LA QUALITÀ DELLE REGOLE COME SFIDA PER LA CRESCITA EUROPEA

Non vi è dubbio che la qualità, trasparenza ed efficacia del processo decisionale abbia un impatto sulla performance economica di un paese; allo stesso tempo, la qualità del processo decisionale della Ue ha un impatto sulla performance economica dei 28 stati membri. Nella letteratura economica, da tempo è stato sottolineato come vi sia una correlazione assai forte tra indicatori di *governance* (come ad esempio, i *Worldwide Governance Indicators* della Banca Mondiale) e performance macroeconomica (ad esempio, in termini di crescita del Pil). Allo stesso tempo, un processo di formazione delle decisioni di politica pubblica trasparente e condiviso è essenziale per far sì che tutte le parti interessate, sia nelle pubbliche amministrazioni che tra le imprese e i cittadini, si sentano progressivamente più coinvolte nel progetto europeo.

Per questo motivo, a partire dal 2001 la Commissione europea e – in misura inferiore – istituzioni come il Parlamento e il Consiglio si sono dotate di nuovi strumenti tesi a migliorare la qualità della legislazione e la *governance*

complessiva dell'Unione⁷. Durante la Presidenza di Romano Prodi, il Libro Bianco sulla *governance* ha contribuito in misura significativa a rendere l'operato delle istituzioni più trasparente. In particolare, a valle di quella iniziativa, la Commissione europea ha varato un ambizioso pacchetto di *better regulation* nel 2002, che prevedeva in particolare l'adozione sistematica di procedure di analisi di impatto (c.d. *impact assessment*) delle principali proposte presentate dalla Commissione, nonché il sistematico ricorso a procedure di consultazione delle parti interessate – consultazione che oggi deve essere obbligatoriamente svolta per almeno 12 settimane sulle proposte di atti legislativi di particolare importanza⁸.

Si trattava di iniziative fondamentali, soprattutto al fine di ridurre il *deficit* democratico percepito dagli stati membri a fronte della progressiva espansione delle competenze rivendicata nel tempo dalla Commissione europea, organo non eletto dai cittadini della Ue. Attraverso la consultazione, la Commissione muoveva nella direzione di una maggiore condivisione delle priorità, linee d'azione e obiettivi delle politiche pubbliche comunitarie – ancor più negli ultimi anni, nei quali non soltanto si è provveduto ad aumentare gli standard minimi per la consultazione degli *stakeholder*, ma si è anche introdotto l'obbligo, per la Commissione di motivare la propria reazione di fronte alle opinioni espresse, e dunque la decisione se adattare la proposta sulla base dei commenti formulati oppure no.

Inizialmente, la Commissione aveva dichiarato che i documenti di analisi di impatto, essenzialmente legati alla tecnica dell'analisi costi-benefici e della individuazione dei principali impatti economici, sociali e ambientali delle nuove proposte, servivano essenzialmente per scopi interni, di apprendimento e formulazione nel tempo di proposte di migliore qualità. In altre parole, tali documenti non dovevano servire, come negli Stati Uniti, a giustificare la necessità di un certo tipo di intervento legislativo o regolatorio di fronte all'opinione pubblica e in particolare alle parti interessate. Tale impostazione, peraltro, è stata presto smentita dalla conclusione dell'accordo inter-istituzionale sulla qualità della legislazione ("*Inter-institutional Agreement on Better Lawmaking*") tra la Commissione, il parlamento e il Consiglio. In base a quell'accordo, consolidato in seguito nel 2005 dal "*Common approach to impact assessment*", i principali emendamenti apportati dal Parlamento e dal Consiglio sulle proposte della Commissione durante la fase di co-decisione dovevano essere soggetti ad analisi di impatto, sulla base della stessa

⁷ Alle riunioni del Consiglio Ue di Göteborg e Laeken, la Commissione ha annunciato il suo Piano d'Azione per il miglioramento della regolazione, poi varato ufficialmente nel giugno 2002.

⁸ Per una descrizione più dettagliata, si veda Renda A. (2011), *Law and economics in the RIA world*, Intersentia, Amsterdam.

metodologia adottata dalla Commissione (e cristallizzata in linee guida pubblicate nel 2002 e poi aggiornate nel 2005 e 2009 dal Segretariato Generale della Commissione). Ciò significava che, per ogni nuovo atto legislativo di una qualche importanza adottato a livello comunitario, si prevedeva una fase di analisi di impatto che accompagnasse tutto l'iter di approvazione nelle tre istituzioni: in tal modo, il documento finale sarebbe arrivato ai governi degli stati membri corredato da un'ampia, aggiornata giustificazione in termini di analisi economica.

L'Analisi di Impatto comunitaria rimase dunque, per qualche tempo, a metà tra strumento interno (e dunque non necessariamente trasparente) della Commissione, e vero e proprio documento "vivente", che sarebbe stato inizialmente redatto dalla Commissione, ma poi aggiornato dal Parlamento europeo e dal Consiglio ogni qual volta queste istituzioni avessero deciso di emendare in modo significativo le proposte della Commissione nell'ambito della procedura legislativa ordinaria (co-decisione). Non si trattava di un dettaglio di poco conto: a seconda del ruolo e della funzione che si attribuisce alla procedura di Analisi di Impatto, le conseguenze in tema di trasparenza e *accountability* delle amministrazioni proponenti, nonché i requisiti di pubblicità delle schede di Analisi di Impatto variano moltissimo. Come vedremo, tale *impasse* si sarebbe trascinata fino ai giorni nostri senza una reale soluzione del problema.

Non si trattava, a dire il vero, dell'unica ambiguità del sistema comunitario di Analisi di Impatto. A molti sfuggì, almeno inizialmente, il fatto che la Commissione stava sì "importando" un sistema che aveva riscosso notevole successo negli Stati Uniti, ma stravolgendone di fatto l'ambito di applicazione. In effetti, oltre oceano la *regulatory impact analysis* (RIA) è stata introdotta nel 1981 con la finalità precipua di controllare la burocrazia federale ed evitare che questa eccedesse nell'attività di regolazione interferendo col mercato e la libertà d'impresa, quanto meno nella interpretazione originale offerta dall'amministrazione Reagan. La conseguenza di tale impostazione è che la RIA si applica soltanto alla legislazione secondaria, dunque alla *federal regulation* adottata da agenzie governative (come a dire, l'omologo dei nostri decreti ministeriali), come tale essenzialmente tecnica e poco suscettibile di generare impatti distributivi di rilievo. Conseguenza naturale di tale impostazione fu il fatto che la scelta del criterio principe per stabilire se un'opzione regolatoria fosse da preferirsi alle alternative è caduta sul criterio dell'analisi costi-benefici, finalizzata a individuare l'opzione regolatoria che massimizza i *net benefits*: per definizione, peraltro, questo criterio di efficienza – detto di Kaldor-Hicks o "efficienza paretiana potenziale" – è costruito in modo tale da ignorare, scientemente, qualsiasi impatto distributivo.

Di fronte a questa esperienza consolidata, che ad oggi è stata sostenuta con vigore (seppur con qualche modifica) da nove amministrazioni consecutive, la

scelta europea era inizialmente eccentrica. In effetti, si è scelto di applicare l'analisi di impatto *ex ante* ben oltre il ristretto ambito statunitense, fino ad arrivare a direttive, regolamenti e persino documenti non vincolanti come comunicazioni, raccomandazioni e Libri Bianchi, purché essi siano inclusi nel programma legislativo e di lavoro di cui la Commissione si dota ogni anno con l'ausilio delle altre istituzioni comunitarie. Tale scelta, che estendeva l'ambito di applicazione della procedura ben oltre i documenti di regolazione tecnica, ha finito col determinare l'applicazione dell'analisi costi-benefici a normative di ben più ampio respiro, come la Direttiva Servizi, i pacchetti di Basilea 2, normative di liberalizzazione, iniziative relative a diritti fondamentali come la nuova direttiva sulla protezione ed elaborazione dei dati personali, ecc. Come avrebbe fatto, la Commissione, a utilizzare in questi casi un criterio che ignorava la distribuzione del reddito e, tendenzialmente, poteva legittimare persino ampie sperequazioni nella allocazione e protezione dei diritti?

La Commissione, forte delle indicazioni del gruppo Mandelkern, che pubblicò il proprio rapporto finale nel 2001, si affrettò a dichiarare nel 2002 che ogni analisi di impatto avrebbe considerato impatti economici, sociali ed ambientali: peraltro, questo non segnò una vera e propria dipartita dall'analisi costi-benefici, ma solo una migliore specificazione degli impatti da controllare. La questione metodologica, ad oggi, rimane aperta a Bruxelles: ma su questo torneremo tra poco.

Quella metodologica non era l'unica *impasse* per il sistema di Analisi di Impatto comunitario. Vi erano anche importanti problemi di *governance*: se da un lato gli Stati Uniti (e anche il Regno Unito) avevano introdotto la procedura di AIR accompagnandola alla creazione di un apposito organo di supervisione (OIRA negli USA, il Better Regulation Executive nel Regno Unito), la procedura europea non disponeva di un *watchdog*, di un organo che passasse al vaglio le schede di Analisi di Impatto per giudicarne la qualità e la completezza. Questo comportò numerosi problemi nei primi anni di applicazione della procedura: posto che quasi nessuno leggeva le schede di Analisi di Impatto, queste finivano con l'essere redatte in modo a dir poco arruffato, a volte persino metà in inglese, metà in francese. Errori metodologici significativi si verificarono assai spesso, soprattutto fino al 2006, anno “nero” in cui alcuni accademici (Ragnar Löfstedt, Claudio Radaelli, Colin Kirkpatrick, il sottoscritto) cominciarono a sussurrare che, forse, l'anelito di *better regulation* che aveva attraversato il periodo tra il 2001 e il 2005 si stava lentamente, inesorabilmente, spegnendo.

Fu quello, un passaggio delicatissimo e pieno di importanti dilemmi. Primo, la presa di coscienza della peculiarità del sistema di policy europeo apriva crepe inquietanti nella prassi metodologica della Commissione, costretta in molti casi a non quantificare o monetizzare costi e benefici, e indulgendo assai di più nell'analisi qualitativa e di coerenza istituzionale delle politiche. Secondo, le

amministrazioni (le DG della Commissione) erano ancora assai riluttanti ad adottare con un qualche entusiasmo quello che percepivano come un ulteriore adempimento amministrativo, e niente più; alcune di esse criticavano il Segretariato Generale per la mancanza di adeguata guida metodologica rispetto alle tipologie di impatto ad esse più affini (ad esempio, impatti sui diritti fondamentali, impatti sociali, impatti sulle PMI, impatti sui sistemi giuridici nazionali). Terzo, la mancanza di un *watchdog* portò l'industria e – seppur in modi e con toni diversi – l'accademia a invocare una qualche forma di controllo interno o – ancor meglio – esterno. Quarto, l'Europa assisteva al proprio declino economico e all'impossibilità di raggiungere gli obiettivi di Lisbona (si veda il “Kok Report” del 2004), e da più parti si levavano critiche nei confronti di un sistema di analisi di impatto che poco o nulla riusciva a contribuire alla competitività dell'Unione. Quinto, il famoso (o famigerato) accordo inter-istituzionale tra Commissione e altre istituzioni rimaneva lettera morta – né Parlamento, né il Consiglio sembravano intenzionati a dar seguito agli intenti specificati nell'accordo del 2003. Pertanto, quale che fosse la qualità della scheda di analisi di impatto della Commissione, tale scheda era comunque soggetta a rapida obsolescenza: basta leggere la scheda di analisi di impatto della proposta di Direttiva Servizi della Commissione e confrontarla con il testo approvato al termine della faticosa procedura di co-decisione, per accorgersi che il mancato aggiornamento rendeva la scheda di Analisi di Impatto poco più che un esercizio di stile, o una memoria storica.

Tale delicatissimo passaggio ha indotto la Commissione a reagire con forza. Ne sono scaturite molte importanti novità, ma anche una divaricazione ancor oggi evidente nella Commissione europea tra Segretariato Generale e alcune altre DG. Proverò a riassumere il secondo lustro della *better regulation* comunitaria in breve, anche se l'analisi richiederebbe molto più tempo e spazio.

- Innanzitutto, la Commissione ha rafforzato il proprio processo di pianificazione legislativa, introducendo lo strumento, ancor oggi poco noto, delle *roadmaps*, che indicano, nel mese di novembre di ogni anno, la tempistica e i contenuti principali delle principali proposte inserite nell'agenda della Commissione per l'anno successivo. Tale strumento costituisce quasi una anticipazione del contenuto dell'Analisi di Impatto e della proposta finale, e ha reso il processo legislativo della Commissione enormemente più trasparente.
- Inoltre, la Commissione si è decisa a creare al proprio interno un *watchdog*, un organo di supervisione basato nel Segretariato Generale che si occupa, da allora, di analizzare e – se del caso – approvare le bozze di analisi di impatto preparate dalle Direzioni Generali (o da gruppi di DG, nel caso di temi interdisciplinari). L'Impact Assessment Board è divenuto da allora attore

protagonista della *better regulation* comunitaria, e le sue opinioni sono pubblicate sul sito della Commissione, insieme a tutte le schede di Analisi di impatto ad esse relative.

- La Commissione, in aggiunta, ha deciso di rafforzare la propria *capacità di quantificazione dei costi e dei benefici*. Non solo si è provveduto a preparare (nel 2005 e poi ancora nel 2009) una nuova e migliore versione delle linee guida sull'Analisi di Impatto, più orientata all'analisi economica; la Commissione ha deciso anche (più in omaggio alla DG Impresa che al Segretariato generale) di "importare" una metodologia olandese per la misurazione degli oneri amministrativi, che stava "spopolando" in altri paesi europei come la Danimarca, la Repubblica Ceca, il Regno Unito e da ultimo la Germania. Dal marzo 2006 l'Allegato 10 alle linee guida sull'*impact assessment* contiene proprio tale metodologia, denominata Standard Cost Model, oggi in uso in tutti e 27 i paesi europei con la finalità di ottenere un taglio significativo dei costi sostenuti dalle imprese per l'adempimento a obblighi di informazione contenuti in disposizioni di legge comunitarie e nazionali (in Italia, il progetto MOA).
- Le istituzioni comunitarie hanno deciso di *rilanciare l'accordo inter-istituzionale* ribadendo in modo ancor più esplicito la necessità di un approccio comune all'analisi di impatto (di qui l'accordo denominato "A Common Approach to Impact Assessment", del 2005). Si rilanciava dunque l'idea di uno strumento trasversale, finalizzato a rappresentare in ogni momento del *policy cycle* l'impatto atteso della proposta nella sua versione corrente.
- Le DG della Commissione (in particolare, ENTR, EMPL, HOME) hanno iniziato a pretendere la pubblicazione di *documenti di linee guida specifici per determinati impatti*, il che ha portato progressivamente a un arricchimento – ma alcuni propenderebbero per il termine "balcanizzazione" – delle linee guida della Commissione. Dopo lo Standard Cost Model, si sono aggiunti sul sito della Commissione documenti di linee guida specifici dedicati all'impatto sulle micro-imprese, agli impatti sociali, all'impatto sulla competitività di settore, agli impatti macroeconomici, agli impatti relativi ai diritti fondamentali, nonché agli impatti territoriali.
- Quanto al *contenuto delle schede di Analisi di Impatto*, esse sono divenute nel tempo più complesse e sofisticate, ma molto spesso – quasi involontariamente – più tese a verificare la coerenza politica delle opzioni alternative vagliate, piuttosto che il loro impatto in termini di benefici netti. In molti casi, l'IAB ha posto l'enfasi sulla necessità di formulare obiettivi generali, specifici e operativi, con la conseguenza che le opzioni alternative selezionate dalla DG di turno finiscono con l'essere vagliate più sulla base

della loro capacità di raggiungere obiettivi generali e specifici, piuttosto che per la loro capacità di raggiungere la frontiera (per lo più evanescente) di efficienza sociale.

- Da ultimo, al termine di un decennio difficilissimo per le istituzioni comunitarie e in piena crisi economica, la Commissione ha deciso di allargare il quadro della propria strategia di *better regulation*, avviando importanti e ambiziose iniziative per analizzare interi settori dell'*acquis communautaire*, in quelli che sarebbero stati denominati primi esercizi di *fitness check*. Si trattava di adottare una prospettiva *ex post*, piuttosto che *ex ante*; e di cogliere gli effetti cumulativi e le ridondanze tra le legislazioni in vigore, piuttosto che analizzare single norme estrapolandole dal contesto normativo generale.

1.1. Tra strategia di Lisbona e Europa2020

Alla fine del decennio, la *better regulation* comunitaria si presentava come un coacervo di iniziative ancora poco coerenti e caratterizzate da un'importante schizofrenia: da un lato, la Commissione sembrava focalizzare l'attenzione soprattutto sugli oneri amministrativi (prova ne sia la creazione dello Stoiber Group, il cui mandato è stato recentemente rinnovato). Dall'altro, si faceva strada una nuova, più affascinante concezione dello strumento, più vicina alle esigenze comunitarie: quella di una procedura finalizzata a valutare, più che l'efficienza delle proposte della Commissione, la rispondenza di tali proposte agli obiettivi di lungo periodo che si andavano delineando nella strategia Europa2020. Come a dire che la natura di “guardiano del trattato” della Commissione europea si colorava di tinte più operative e pragmatiche, portando la Commissione a difendere gli obiettivi politici (e democraticamente stabiliti) dell'intera Ue attraverso le proprie proposte di *policy* e il supporto di un'attenta analisi di impatto.

Ad oggi, quella che è stata definita dal 2010 “*smart regulation*” sembra aver conservato questa doppia natura, ben visibile nella Comunicazione dell'ottobre 2010: da un lato, un progressivo rafforzamento dei programmi di misurazione degli oneri amministrativi (oggi in fase di espansione verso il c.d. *ABR-plus programme*); dall'altro, l'attenzione al completamento del *policy cycle*, attraverso una regola fondamentale: d'ora in poi, non vi saranno più analisi *ex ante* senza che vi sia stata una seria valutazione *ex post*. In questa strana dicotomia, emerge come *tertium* la posizione assai impermeabile di parte del Segretariato Generale, che lavora nella direzione di una maggiore quantificazione dei costi e dei benefici e minimizza, sistematicamente, l'importanza degli ulteriori documenti di linee guida pubblicati dalla

Commissione e di qualsiasi altro obiettivo che non sia quello dell'efficienza delle politiche pubbliche.

Sullo sfondo di questa frammentazione delle visioni e delle posizioni, si staglia la mancata applicazione dell'Accordo Inter-istituzionale: nel 2010 Parlamento e Consiglio cominciavano a fare maggior uso dei documenti di *impact assessment* della Commissione, ma non avevano sviluppato alcuna capacità di analisi autonoma dei propri emendamenti. Da più parti si invocava la necessità che fosse la Commissione ad aggiornare la scheda di *impact assessment* per tener conto degli emendamenti subiti dalla proposta nel corso della co-decisione: è mancata però, a sommosa opinione di chi scrive, il coraggio politico. Nell'ultimo anno, qualche spiraglio di speranza si è aperto per via della creazione di un Direttorato dedicato alle analisi di impatto nel Parlamento europeo. Ma è troppo presto per dire se questo porterà i risultati sperati (anche se le premesse sembrano incoraggianti); di certo, portare la *better regulation* nel Consiglio Ue appare impresa ancor più ardua, nonostante voci recenti che sembrano suggerire che anche l'istituzione che raggruppa i governi nazionali stia discutendo al proprio interno se dotarsi di una capacità autonoma a tal riguardo.

1.2. L'era della “regulatory fitness”

Nel dicembre del 2012, la Commissione ha posto le basi per un rilancio dell'ormai imponente strumentario della *smart regulation* comunitaria. Nella Comunicazione sulla *regulatory fitness (REFIT)* la Commissione cerca di capitalizzare su tutte le esperienze passate, disegnando un futuro nel quale una metodologia di valutazione *ex post* (da aggiornare e potenziare) darà la stura a un profondo ripensamento della legislazione comunitaria in alcuni settori chiave, ai quali verrà applicata una versione migliorata del *fitness check* fin qui sperimentato. Una volta individuate le riforme necessarie, l'analisi di impatto (le cui linee guida saranno ancora una volta aggiornate) porterà a vagliare la congruità delle riforme proposte. È possibile anche immaginare un maggior coinvolgimento del Parlamento europeo nella definizione delle nuove proposte: ma sarà assai complicato immaginare che il Consiglio dia seguito a un decennio di propositi fin qui velleitari.

Accanto alla ridefinizione del *policy cycle*, la Commissione propone di aggiornare e rilanciare il programma di misurazione degli oneri amministrativi, fin qui portato avanti tra luci (ostentate dalla Commissione) e ombre (poco note, ma spesso inquietanti). Posto che paesi come la Germania e l'Olanda hanno già provveduto ad espandere la loro MOA ai c.d. *regulatory costs* o *compliance costs*, è inevitabile che anche la metodologia comunitaria si incammini in quella direzione nei prossimi mesi.

Rimangono, com'era da attendersi, alcune incognite fondamentali:

- Dove si collocherà la Commissione tra analisi costi-benefici, misurazione dei soli costi di *compliance* e attenzione alla “coerenza” delle nuove proposte con gli obiettivi di lungo periodo della Ue?
- Chi aiuterà il Parlamento e il Consiglio a dar finalmente senso e corpo alle dichiarazioni di intento contenuto negli accordi inter-istituzionali del 2003 e 2005?
- Soprattutto, chi aiuterà la Commissione a riempire le inevitabili lacune dell'attuale sistema? Ci si riferisce, in particolare, alla considerazione dell'impatto delle fasi di recepimento, *enforcement* e applicazione concreta della legislazione, fin qui poco presenti nelle schede della Commissione.

L'ultima domanda sposta l'attenzione sul ruolo degli Stati membri, chiamati dalla Commissione a svolgere un ruolo più attivo nelle procedure di *REFIT* che verranno avviate nei prossimi mesi. Peccato che nella quasi totalità degli Stati membri (con l'eccezione del Regno Unito) la *better* o *smart regulation* sia ancora poco più di una promessa. Il ciclo delle politiche comunitarie non si potrà mai compiere senza una reale convergenza tra le procedure di *better regulation* degli Stati membri e quelle della Ue. Da questo punto di vista, sarà fondamentale imparare dalle passate, tormentate esperienze della Commissione e concludere che senza un'adeguata pianificazione legislativa, un organo di supervisione e *quality assurance* ben funzionante, una costante attenzione alla trasparenza del governo attraverso consultazioni delle parti interessate, e un costante impegno politico a utilizzare metodologie di analisi adeguate, nessuno Stato Membro potrà davvero compiere il proprio percorso verso la *regulatory fitness* auspicata dalla Commissione.

1.3. Raccomandazioni di policy

Dopo più di un decennio di sforzi, le politiche per la qualità della legislazione Ue non possono essere considerate ancora alla stregua di esperienze di successo, ma piuttosto un caleidoscopio di luci e ombre. I problemi da risolvere riguardano sia la Commissione europea, sia le altre istituzioni Ue, sia gli Stati membri. Quanto illustrato sin qui consente di formulare alcune raccomandazioni per il 2014 e gli anni a venire.

- 1. È necessario fornire un inquadramento giuridico più chiaro per i documenti di analisi di impatto della Commissione europea.** In particolare, ad oggi non è chiaro quali siano i criteri che rendono obbligatoria la stesura del documento di analisi di impatto: il criterio inizialmente individuato (il fatto che l'iniziativa in questione sia stata

inclusa nel programma annuale della Commissione) non viene di fatto rispettato, e di certo non può essere considerato valido alla luce della applicazione della procedura anche agli atti delegati. In altre parole, ad oggi non esiste modo di verificare se la Commissione abbia mancato di adempiere all’obbligo di analisi di impatto, data la notevole discrezionalità che ancora esiste rispetto alla necessità o meno di effettuare tale analisi.

2. **Chiarire la metodologia che sarà applicata a ciascun tipo di iniziativa legislativa.** L’analisi costi benefici si adatta particolarmente alle misure di implementazione tecnica e agli atti delegati, mentre per le proposte di Libro Bianco, Comunicazioni, Raccomandazioni e altri documenti non vincolanti la Commissione dovrebbe procedere a un’analisi meno approfondita e più concentrata sulla necessità di agire, nonché di agire a livello comunitario (test di sussidiarietà). Per quanto riguarda le proposte di direttiva o regolamento di ampio respiro, invece, è assolutamente necessario che la metodologia utilizzata dalla Commissione vada oltre la mera analisi dei costi e dei benefici, per concentrarsi soprattutto sulla coerenza tra le misure proposte e gli obiettivi di medio-lungo periodo specificati nell’agenda della Ue (soprattutto, gli obiettivi di Europa2020).
3. **Adottare un approccio incrementale all’analisi di impatto.** Molte iniziative della Commissione europea seguono un *iter* graduale, che parte da un Libro Verde (mai soggetto ad analisi di impatto) per proseguire con un Libro Bianco, una comunicazione e infine una proposta di atto legislativo (Direttiva o Regolamento). Al fine di utilizzare le risorse della Commissione in modo efficiente, è essenziale che le domande a cui si cerca di dare risposta attraverso l’analisi di impatto *ex ante* non siano le stesse per tutte le fasi di questo *iter*: al contrario, è necessario evitare di “reinventare la ruota” ogni volta che la Commissione procede a svolgere un’analisi di impatto, e chiarire a quali questioni verrà data la priorità per ciascuno stadio del percorso. Ad esempio, posticipare la questione della sussidiarietà al momento della proposta di iniziativa legislativa (Direttiva, Regolamento, Decisione) potrebbe comportare un significativo spreco di risorse; al contrario, pretendere di effettuare un’analisi costi-benefici completa già al primo stadio (ad esempio, in una analisi di impatto su un Libro Bianco) risulterebbe sproporzionato e inefficiente.
4. **Consultare gli *stakeholder* sulla bozza di analisi di impatto.** Molto spesso la Commissione non possiede tutte le informazioni che sarebbero necessarie per adottare una decisione pienamente consapevole in merito alle misure legislative più appropriate per risolvere un determinato problema. Al di là delle (più soddisfacenti) consultazioni

pubbliche alle quali la Commissione fa obbligatoriamente ricorso nel momento in cui adotta Libri Verdi, Libri Bianchi o altri documenti strategici non vincolanti (Comunicazioni, Raccomandazioni, etc.) – normalmente concentrate sull’opportunità politica di considerare un certo tipo di intervento – sarebbe assai utile che la Commissione decidesse, almeno per iniziative legislative, di coinvolgere gli *stakeholder* pubblicamente nella valutazione della bozza di analisi di impatto. Si tratterebbe, dunque, della possibilità di discutere con la Commissione le opzioni di *policy*, le ipotesi teoriche, le scelte metodologiche e i dati utilizzati per arrivare a una decisione in merito alle misure da adottare: una consultazione di matrice “tecnica” che minimizza, data la natura trasparente e pubblica della procedura, la possibilità di infiltrazione di *lobby* e la “cattura” della Commissione, e potrebbe contribuire alla qualità del dibattito e al livello di condivisione delle scelte, evitando che la Commissione, istituzione oggi assai trasparente e *accountable*, si trasformi in una “scatola nera” nel momento più importante del proprio processo legislativo.

5. **Publicare linee guida in merito ad alcune tipologie di opzioni regolatorie.** Ad oggi la Commissione ha pubblicato numerosi documenti in cui viene chiarito come alcune tipologie di impatto verranno valutate (impatti macroeconomici, sulle micro-imprese, oneri amministrativi, impatti sociali, diritti fondamentali, impatti territoriali). Peraltro, non è chiaro in quali circostanze la Commissione prediligerà forme alternative di regolamentazione come l’autoregolazione o la co-regolazione: manca, a tal proposito, una serie di criteri ai quali la Commissione affidi pubblicamente tale scelta. Di conseguenza, le parti interessate non hanno ragionevole certezza giuridica rispetto alla possibilità che iniziative di *self-regulation* vengano considerate dalla Commissione sufficienti a risolvere un dato problema.
6. **Publicare linee guida sulla valutazione *ex post* delle politiche e sulla misurazione degli impatti cumulativi della legislazione Ue.** Sin dalla comunicazione sulla Smart Regulation dell’ottobre 2010, la Commissione ha promesso di pubblicare linee guida sulla valutazione *ex post* della legislazione Ue. Solo recentemente, la Commissione ha pubblicato un documento di consultazione sulla valutazione *ex post*, che però non contiene se non alcuni cenni assai generici sulle metodologie da utilizzare. È tempo che la Commissione compia questo passo fondamentale per giungere a completare il ciclo della regolazione e della valutazione. Allo stesso tempo, le prime iniziative di misurazione dei costi cumulativi della legislazione comunitaria in alcuni settori (si veda la sezione 2 qui di seguito) non sono stati accompagnati da un documento metodologico che

fornisca maggiore chiarezza agli operatori del settore industriale in questione. Anche qui, uno sforzo di sintesi sarà necessario.

7. **Adottare un approccio più chiaro e coerente al principio di sussidiarietà.** Oltre a chiarire il perimetro concettuale e metodologico di un concetto ancora troppo sfuggente, sarebbe utile che la Commissione iniziasse a introdurre una “inversione dell’onere della prova” per tutti quei settori nei quali un bisogno di “più Europa” è conclamato e accertato anche da precedenti attività esplorative a livello comunitario – ad esempio, nella *Single Market Review* del 2007 erano stati identificati ben 16 settori nei quali una maggiore armonizzazione e integrazione della legislazione e dell’economia sarebbero stati appropriati. Per questi settori, un’iniziativa tesa ad armonizzare la legislazione e a favorire l’integrazione del mercato dovrebbe essere considerata come opzione “di *default*” per qualsiasi iniziativa futura sottoposta ad analisi di impatto. Solo se la Commissione, il Parlamento o il Consiglio riescono a fornire la prova che una soluzione regolatoria diversa sarebbe preferibile dal punto di vista economico, sociale e ambientale, dovrebbe essere possibile deviare da questo percorso altrimenti segnato.

8. **Rivedere e aggiornare l’accordo inter-istituzionale sulla qualità della legislazione.** Questo potrebbe comportare che alla Commissione venga affidato il compito di rivedere la propria analisi di impatto al termine della procedura legislativa ordinaria, dopo aver ricevuto i commenti dalla Direzione IMPA del Parlamento e dopo aver osservato gli emendamenti introdotti dal Consiglio durante la procedura. Ciò potrebbe accadere al termine della “prima lettura” e anche, se la procedura si prolunga, al termine della seconda lettura. La necessità di tale modifica è dovuta al fatto che il documento di analisi di impatto è attualmente soggetto a obsolescenza troppo rapida – esso perde infatti di “attualità” nel momento in cui la proposta viene emendata dalle altre istituzioni Ue – e dunque costituisce una fonte di utilità assai relativa per gli stati membri, e anche per la Corte di Giustizia nel momento in cui le norme in questione dovessero necessitare di interpretazione.

9. **Integrare l’*Impact Assessment Board* con esperti esterni e accademici di chiara fama.** Non si vede perché l’omologa istituzione statunitense (OIRA) debba essere non soltanto assai più grande in termini di *staff* e risorse, ma anche più legata direttamente all’eccellenza accademica, come provato dai nomi degli ultimi direttori che si sono succeduti alla guida del *watchdog* – da John Graham a Cass Sunstein e, da ultimo, Howard Shelanski. Senza intaccare la responsabilità della Commissione stessa nel provvedere al controllo di qualità relativo alle

proprie analisi di impatto, è possibile fare maggiore affidamento su esperti di elevata reputazione e persino del BEPA (il gruppo di economisti che supportano la Commissione nelle scelte economiche) nel vaglio dei documenti di analisi di impatto, che altrimenti rimane affidato a un tutt'altro che nutrito gruppo di funzionari che operano attualmente a titolo personale e senza che l'appartenenza allo IAB li esenti dalle loro mansioni giornaliere all'interno delle loro Direzioni Generali.

- 10. Fornire incentivi agli Stati membri per una vera convergenza con l'agenda della “regulatory fitness”.** Come illustrato in precedenza, l'efficacia della normativa comunitaria e l'intero funzionamento della Ue dipendono in modo cruciale dalla capacità degli Stati membri di dotarsi di una *governance* di livello paragonabile a quello delle istituzioni Ue. Attualmente, la trasposizione della normativa e, ancor più, la sua implementazione a livello nazionale e regionale costituiscono spesso un “salto nel buio” per le istituzioni comunitarie: la possibilità di utilizzare nuove condizionalità all'interno del *two pack* e delle politiche di coesione per indurre gli Stati membri ad avviare una riforma del loro processo decisionale a livello governativo, parlamentare e amministrativo è, ad oggi, prospettiva troppo di rado evocata nel dibattito pubblico, e probabilmente assai più condivisibile di quella, complementare, dell'uso di condizionalità relativo alle riforme strutturali, che in molti casi ricadono al di fuori delle competenze dirette della Commissione. Tale possibilità diverrà ancor più concreta quando, alla fine del 2014, si dovrà decidere in merito al contenuto degli “accordi contrattuali” tra Commissione e governi nazionali, proposti e approvati in linea di massima dal Consiglio Ue del dicembre 2013.
- 11. Aumentare la coerenza tra l'agenda REFIT e gli obiettivi della strategia Europa2020.** Ancora oggi, come si è detto, non è chiaro se le analisi di impatto della Commissione debbano porsi come obiettivo la coerenza delle politiche pubbliche della Ue con gli obiettivi politici fissati per il medio-lungo periodo (a partire da quelli per il 2020), ovvero l'efficienza economica (attraverso l'analisi costi-benefici). Posto che la Commissione dovrà pubblicare nuove linee guida sull'analisi di impatto nel 2014, è auspicabile che tale documento chiarisca fino in fondo in quali circostanze l'analisi costi-benefici debba lasciare il passo, almeno parzialmente, a uno scrutinio della coerenza ed efficacia delle misure proposte rispetto a tali, più complessi e condivisibili obiettivi politici.

2. L'EUROPA ALLA PROVA DELLA CRESCITA: VERSO UNA NUOVA POLITICA INDUSTRIALE?

Per molti anni, il termine “politica industriale” è stato considerato un tabù a Bruxelles. Per gran parte del decennio scorso, prima del sopraggiungere della crisi finanziaria, la politica economica e la politica commerciale internazionale della Ue erano prevalentemente orientate alla promozione dell’apertura e della piena concorrenza come modalità privilegiate per la realizzazione degli obiettivi di competitività di medio-lungo periodo. Agli Stati membri era praticamente proibito sostenere le proprie grandi imprese e i settori strategici, anche per via della rigidità della normativa sugli Aiuti di Stato. A partire dal 2008, peraltro, e più chiaramente con il varo della strategia Europa2020, la politica industriale è diventata un elemento cardine della strategia concepita dagli Stati membri per superare la crisi e recuperare competitività: non a caso, tra le sette iniziative faro di Europa2020 un ruolo assai importante è stato affidato a “Una nuova politica industriale per l’era della globalizzazione”: tale iniziativa faro è stata oggetto di ulteriore spinta alla fine del 2012, quando la Commissione europea ha adottato una comunicazione sulla politica industriale, dando la stura a una serie di iniziative tese a calcolare i costi cumulativi per le imprese europee in determinati settori considerati “strategici”, con il fine precipuo di adottare misure *ad hoc* che sostengano l’occupazione e la competitività dei settori prescelti.

Allo stesso tempo, la politica del commercio internazionale della Ue è mutata piuttosto radicalmente. Se la Comunicazione della Commissione del 4 ottobre 2006, “Europa globale - Competere nel mondo” manteneva l’enfasi sull’integrazione del mercato unico europeo come elemento di forza per poter “aggredire” i mercati internazionali, e pertanto portava a concepire una strategia di piena apertura nei negoziati sul commercio internazionale, all’inizio del decennio l’enfasi sulla reciprocità negli scambi internazionali è divenuta predominante. A fronte di paesi come gli Stati Uniti, il Brasile e l’Argentina, che hanno mostrato di voler fare uso di strumenti protezionistici al fine di contrastare gli effetti della crisi economica internazionale (si pensi alla strategia “buy American” perseguita dall’amministrazione Obama), la Ue ha deciso di rispondere in modo più aggressivo che in passato. La comunicazione del 2010 “Commercio, Crescita e Affari Globali” e – in modo ancor più evidente – la Comunicazione “Commercio, Crescita e Sviluppo” del 2012 hanno portato la Commissione verso un’impostazione che alcuni commentatori hanno persino definito “neo-colonialista”, perché tesa a imporre alle controparti nelle negoziazioni commerciali valori, norme e standard adottati in seno alla Ue, evitando di garantire a paesi terzi l’accesso a mercati considerati chiave dai paesi membri dell’Unione. Alcune tra le iniziative negoziali più importanti per la

Ue, come quelle sugli accordi di libero scambio con il MERCOSUR e i paesi del Golfo (v. Rapporto Global Outlook 2012) si sono arenate, secondo alcuni dei protagonisti coinvolti al tavolo delle trattative, proprio per la rigidità della Commissione europea nel condurre i negoziati su alcuni mercati chiave, unita a una impostazione “Eurocentrica” che – ad oggi – finisce con il sopravvalutare la posizione della Ue nel panorama del commercio internazionale⁹.

La nuova politica del commercio internazionale adottata dalla Commissione europea durante il secondo mandato da Presidente di José Manuel Durão Barroso ha subito incontrato problemi significativi, soprattutto per la difficoltà di proteggere gli interessi della Ue in un contesto economico caratterizzato dalla globalizzazione della produzione e – conseguentemente – delle catene del valore. Le c.d. “*Global Value Chains*” (GVC), caratteristica ormai dominante della produzione a livello globale, portano a una crescente concorrenza tra paesi per attrarre investimenti: grazie al miglioramento delle condizioni per la logistica, il trasporto e la comunicazione, oltre che al progresso tecnologico (si pensi alle stampanti 3D), le imprese multinazionali che producono beni complessi hanno a disposizione un ampio ventaglio di possibili destinazioni nelle quali far costruire prodotti destinati ad essere poi assemblati con altri per divenire prodotto finito. Così, paesi come l’Italia e molti altri stati membri della Ue si trovano di fronte a una doppia sfida: da una parte, attrarre investimenti esteri diviene progressivamente più difficile; dall’altra, bloccare o rendere più costose le importazioni di prodotti o semilavorati provenienti da paesi più competitivi può rendere più costoso assemblare il prodotto finito, riducendo dunque la competitività delle imprese nazionali. La vicenda dei dazi sull’importazione di pannelli solari cinesi, proposti dalla Commissione europea nel corso del 2013, è assai significativa: in paesi come la Germania vi è stata una sommossa contro la proposta della Commissione proprio per il timore che l’aumento del costo dei pannelli solari cinesi potesse portare alla perdita di posti di lavoro in tutte quelle piccole e medie imprese tedesche che, operando nel settore delle tecnologie sostenibili, dipendono in modo evidente e decisivo dalla disponibilità di componentistica di qualità e a basso costo quale – appunto – i pannelli solari provenienti dalla Cina¹⁰.

Un altro momento culminante della nuova strategia europea nel commercio internazionale è stata la proposta, formalizzata dalla Commissione nel 2012, di “chiudere” alcuni mercati delle commesse pubbliche nei confronti di alcuni paesi *partner*, in modo da poter successivamente negoziare concessioni reciproche favorevoli: anche in questo caso, la scelta protezionistica non

⁹ Cfr. Renda, A. (2012), *Globalization, the New Geography of Power, and EU Policy Response*, TRANSWORLD paper n. 10, IAI.

¹⁰ Si veda, per tutti, lo *Statement by EU Trade Commissioner Karel De Gucht on the amicable solution in the EU-China solar panels case*, European Commission - MEMO/13/730, 29 July 2013.

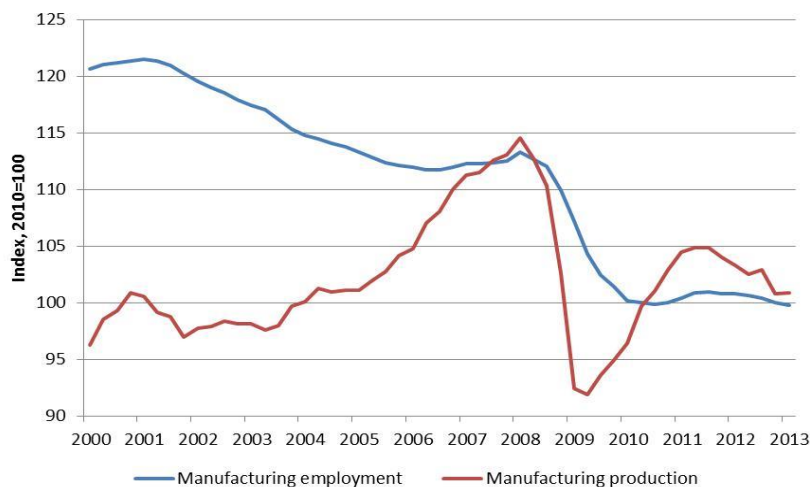
sembra né davvero innovativa (i mercati delle commesse pubbliche sono già di fatto assai ostici per le imprese non comunitarie), né vincente: al contrario, il rischio di una reazione da parte dei principali partner commerciali della Ue sarebbe significativo.

In questo contesto, la Commissione europea ha deciso di varare una strategia di politica industriale finalizzata a una “reindustrializzazione” dell’Europa, e in particolare tesa a riportare il peso del settore manifatturiero a un valore vicino al 20% del Pil. Nell’ambito di questa nuova strategia, la Commissione ha quindi deciso di analizzare da vicino la situazione di alcuni settori industriali, al fine di conoscere a pieno i motivi che ne rendono difficile la sopravvivenza nel contesto competitivo globale e studiare contromisure adeguate. Le prossime sezioni riassumono brevemente i contenuti della iniziativa faro sulla politica industriale e i risultati di tali prime iniziative settoriali.

2.1. La nuova politica industriale europea: brevi cenni

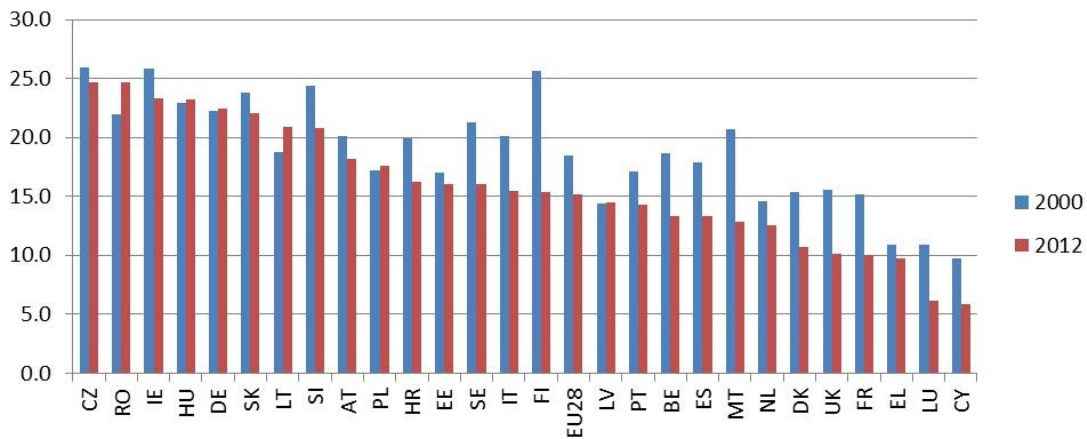
Di fronte a una crisi economica che ha riportato la Ue indietro di più di un decennio per quanto riguarda i fondamentali dell’economia, la Commissione europea ha deciso già nell’ambito della strategia Europa2020 di rilanciare la politica industriale, adattandola al mutato contesto internazionale. La figura 1 qui sotto mostra come il livello di occupazione e produzione nel settore manifatturiero fatichi a tornare ai livelli del 2010 e converga verso valori assai inferiori. L’idea di fondo dell’iniziativa della Commissione è che ogni economia solida e competitiva deve poter contare su un settore industriale, e in particolare manifatturiero, di dimensioni sufficienti: di qui l’idea di “re-industrializzare l’Europa”.

Figura 1 – Occupazione e della produzione nel settore manifatturiero, 2000-2013 (2010=100)



In Europa il peso del manifatturiero sul Pil è sceso negli ultimi anni ben al di sotto del 20%, considerato soglia “di garanzia” per la competitività industriale (v. figura 2): questo è un problema anche perché le attività industriali hanno importanti ricadute sulla produzione e sull'occupazione in altri settori: per ogni 100 posti di lavoro creati nell'industria, si stima che siano creati tra 60 e 200 posti di lavoro nel resto dell'economia, secondo il settore industriale.

Figura 2 – Rapporto tra industria manifatturiera e Pil nel 2000 e nel 2012



Fonte: Eurostat

Per tale motivo, nell'ottobre del 2010 la Commissione europea, sotto la guida del Vice presidente Tajani, ha annunciato una strategia tesa a consentire all'Europa di “invertire la tendenza al declino del ruolo della sua industria per il XXI secolo”, generando così una crescita sostenibile, creando posti di lavoro di elevato valore e risolvendo – per quanto possibile – i problemi sociali cui è confrontata. Sono coinvolti tanti rami delle politiche comunitarie, dal mercato unico alla politica commerciale, la politica a favore delle PMI, la politica della concorrenza, la politica ambientale e della ricerca. Ne scaturisce una proposta di “partenariato tra l'Ue, i suoi Stati membri e l'industria”, capace di favorire gli investimenti in nuove tecnologie e di dare all'Europa un vantaggio competitivo nella nuova rivoluzione industriale.

Più specificamente, la Commissione sembra aver fatto tesoro degli insegnamenti di Jeremy Rifkin, chiamato come consulente esperto della c.d. “terza rivoluzione industriale”, improntata a politiche pubbliche attive tese a combinare la competitività con la sostenibilità ambientale e sociale¹¹. Per tale motivo, la Commissione ha deciso di concentrare gli sforzi di innovazione su sei linee d'azione prioritarie: tecnologie di fabbricazione avanzate, tecnologie chiave,

¹¹ Cfr. http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/mission-growth/files/jeremy-rifkin-industrial-policy-communication-update-executive-summary_en.pdf.

bioprodotti, politica industriale sostenibile, edilizia e materie prime, veicoli puliti, reti intelligenti. Per ciascuna di queste aree – che sono più di sei, a ben vedere, posto che le tecnologie chiave racchiudono settori assai ampi come le biotecnologie, le nanotecnologie e l'*Information Technology* – è prevista la costituzione di una *task force* specializzata e di composizione mista tra istituzioni Ue, governi nazionali e industria: quel sarà il mandato di queste *task force*, è difficile a dirsi: di certo si tratterà di un compito assai arduo, come dimostrato dalle risultanze delle prime analisi di settore compiute dalla DG Impresa nel comparto siderurgico.

Più recentemente, si segnalano sue iniziative importanti della Commissione. Nel mese di dicembre 2013, la Comunicazione “Verso un settore della difesa e della sicurezza più concorrenziale ed efficiente”, SWD(2013)279 contiene i risultati dei lavori di una *task force* sulla difesa, costituita presso la Commissione nel 2011 con l’obiettivo di rafforzare il settore della difesa attraverso la mobilitazione di tutte le politiche pertinenti dell’Ue. L’idea di fondo è che lo sviluppo e il mantenimento di tecnologie e capacità essenziali per il futuro superano la capacità di attuazione individuale degli Stati membri, e necessita dunque di un’iniziativa collettiva. Ciò è ancor più vero in quanto l’attuale crisi colpisce duramente un’industria che è da considerarsi strategica per tutta l’Europa: oltretutto, si tratta di un settore industriale di primaria importanza, con un volume di affari pari a 96 miliardi di euro nel solo 2012, che dà lavoro a circa 400.000 persone e genera fino ad altri 960.000 posti di lavoro indiretti. Le sue attività di ricerca d’avanguardia hanno prodotto importanti effetti indiretti in altri settori, quali elettronica, spazio e aviazione civile oltre a generare crescita e migliaia di posti di lavoro altamente qualificati. Per promuovere la cooperazione e migliorare l’efficienza del settore, la Commissione intende: (i) realizzare il mercato interno della difesa e della sicurezza eliminando le distorsioni del mercato; (ii) rafforzare la competitività dell’industria dando sostegno alla competitività e in particolare alle PMI (compreso lo sviluppo di un partenariato strategico europeo dei cluster); (iii) sfruttare le sinergie civili-militari; e (iv) esplorare nuove sinergie tra gli Stati membri.

Nel gennaio del 2014 la Commissione ha poi adottato una nuova Comunicazione sulla politica industriale, nella quale si rilancia l’idea di una politica attiva in alcuni settori ritenuti strategici e fondamentali per la crescita, all’insegna di una possibile “rinascita industriale” dell’Europa. La Commissione ritiene che si debbano perseguire le seguenti priorità a sostegno della competitività dell’industria europea:

- integrare ulteriormente la competitività industriale in tutti gli ambiti politici, considerata l'importanza del contributo della competitività industriale alla resa competitiva generale dell'Ue;
- massimizzare il potenziale del mercato interno sviluppando le necessarie infrastrutture, offrendo un quadro normativo stabile, semplificato e prevedibile, atto a incoraggiare l'imprenditoria e l'innovazione, integrare i mercati dei capitali, migliorare le possibilità di formazione e di mobilità per i cittadini e completare il mercato interno dei servizi quale importante fattore della competitività industriale;
- adottare misure nel mercato interno e a livello internazionale per garantire l'accesso all'energia e alle materie prime a prezzi abbordabili che rispecchino le condizioni internazionali;
- mobilitare e attuare strumenti di finanziamento europei basati su combinazioni efficaci di COSME, Orizzonte 2020, fondi strutturali (fondi regionali almeno 100 miliardi di euro) e fondi nazionali per favorire l'innovazione, gli investimenti e la reindustrializzazione;
- tornare a finanziare l'economia reale. La Banca europea per gli investimenti dovrebbe svolgere un ruolo più strategico in materia di erogazione dei prestiti, privilegiando l'innovazione e i progetti industriali. L'Ue dovrebbe eliminare le strozzature rimanenti originate dalla frammentazione dei mercati finanziari e creare le condizioni per lo sviluppo di fonti di finanziamento alternative;
- agevolare l'integrazione progressiva delle imprese dell'Ue e in particolare delle PMI nelle catene di valore globali per promuoverne la competitività e assicurarne l'accesso ai mercati globali a condizioni competitive più favorevoli;
- migliorare la competitività industriale, considerato come passo fondamentale per rilanciare la crescita e l'occupazione al fine di portare il contributo dell'industria fino al Pil al 20% entro il 2020.

2.2. Il calcolo dei costi cumulativi e i nuovi piani d'azione nei settori dell'acciaio e dall'alluminio: quo vadis?

Nel corso del 2013 la DG Impresa della Commissione europea ha completato le analisi dei “costi cumulativi” nei settori dell'acciaio e dell'alluminio. Per costi cumulativi si intendono tutti i costi imposti agli operatori europei dalla legislazione comunitaria, di qualsiasi tipo essa sia: in particolare, l'attenzione si è concentrata sui costi generati dagli strumenti di politica energetica e ambientale, oltre che dalle normative sugli standard tecnici e di prodotto e i costi di politiche “orizzontali” quali la politica della concorrenza; minore attenzione è stata riservata ai costi generati dalle politiche di sicurezza sociale e previdenza e a componenti chiave del costo del lavoro quali il “cuneo fiscale”, che varia in modo significativo tra gli stati membri.

I costi cumulativi sono stati divisi in:

- costi diretti (derivanti da normative che incidono direttamente sulle imprese del comparto), a loro volta suddivisi i costi di adeguamento e oneri amministrativi; e
- costi indiretti (derivanti da obblighi di legge imposti ad altri soggetti lungo la filiera, che però indirettamente incidono sugli operatori del comparto).

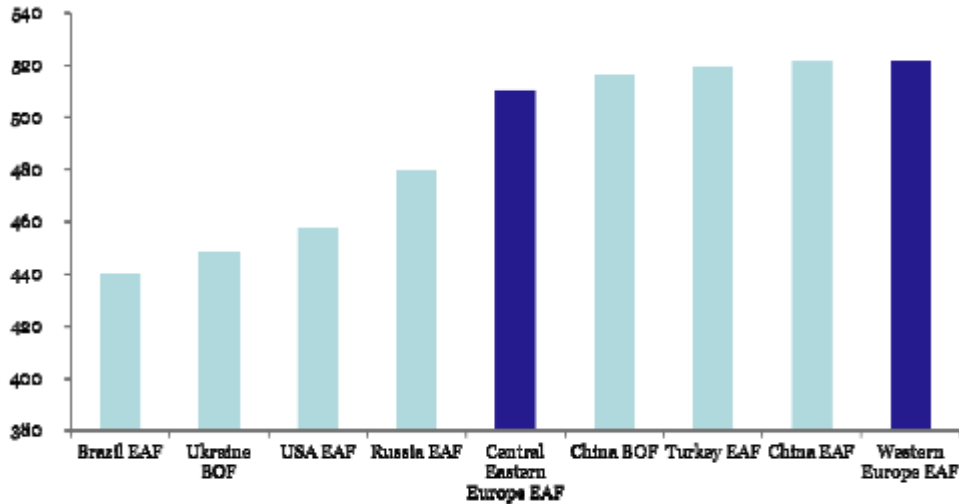
I costi calcolati sono stati poi confrontati con indicatori di sostenibilità finanziaria per verificare lo “stato di salute” dei produttori di acciaio europei; la stessa metodologia è stata poi seguita per il comparto dell'alluminio. I risultati sono molto interessanti e assai diversi per i due settori.

2.2.1. Il settore dell'acciaio

Nel settore dell'acciaio la causa della perdita di competitività dell'industria europea è dovuto in parte a un calo della domanda interna, ma in larga parte anche a differenze nel costo delle materie prime e della fornitura di energia alle acciaierie europee; l'impatto della normativa ambientale e degli standard di prodotto (ad esempio, quelli imposti dal regolamento REACH in materia di prodotti chimici) appare alquanto marginale. La figura 3 qui sotto mostra lo svantaggio dei paesi dell'Europa occidentale nel costo di produzione per tonnellata di acciaio liquido, soprattutto dovuto al problema del costo delle materie prime (delle quali invece paesi come il Brasile sono ricchi). I costi energetici rappresentano fino al 40% del totale dei costi operativi di un'azienda siderurgica. Tra il 2005 e il 2012 l'industria europea ha subito aumenti medi del 38% del prezzo dell'energia elettrica in termini reali, mentre per USA e Giappone i dati corrispondenti sono stati rispettivamente -4% e +16%. Chiara l'importanza dei costi dell'energia nelle scelte di localizzazione degli

impianti. Secondo la Commissione è possibile un contenimento dei costi dell'energia elettrica legati al sistema di scambio di quote di emissione di CO₂ (Ets): a certe condizioni, gli orientamenti Ue per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato ne consentono la compensazione per impedire la rilocalizzazione delle emissioni di CO₂.

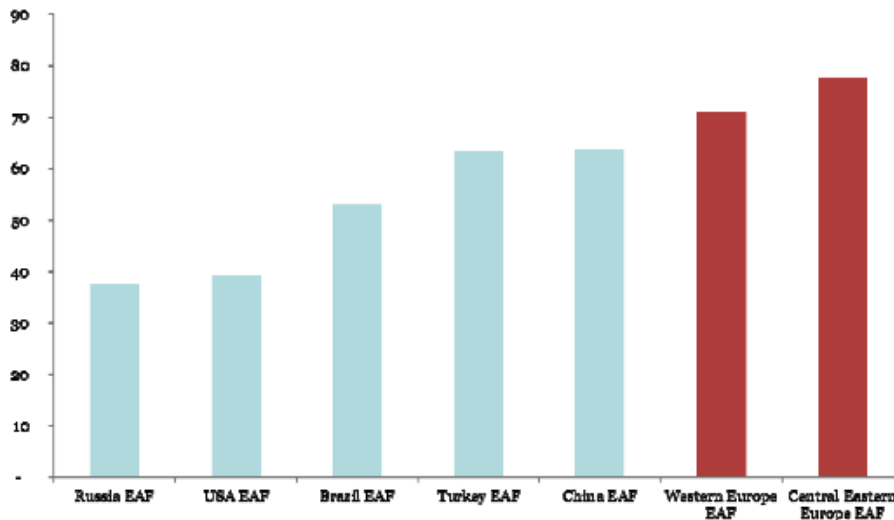
Figura 3 – Costi di produzione per tonnellata di acciaio liquido (\$ 2012)



Fonte: CEPS's elaboration on World Steel Association Data 2013

La situazione diviene particolarmente interessante da analizzare se si guarda al costo dell'approvvigionamento di energia: come mostrato nella figura 4 (relativa a un prodotto semilavorato specifico, le barre d'acciaio circolari denominate vergella), il costo dell'elettricità – che pure non può essere del tutto imputato alla legislazione Ue – costituisce elemento chiave per la competitività delle imprese del settore, a tutto svantaggio delle imprese europee (sia centro-orientali che occidentali).

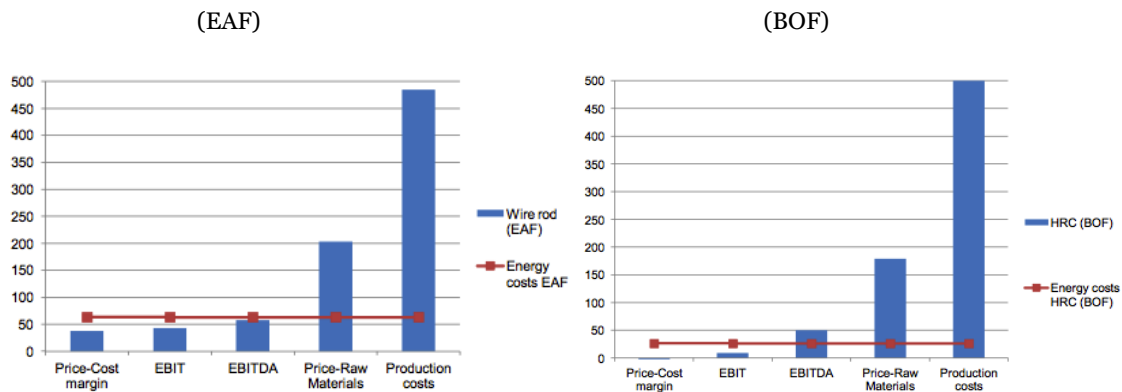
Figura 4 – Costi dell'elettricità per tonnellata di vergella (\$ 2012)



Fonte: CEPS's elaboration on World Steel Association Data 2013

I risultati finali dell'analisi sono significativi: se da un lato i costi della regolazione Ue rappresentano una porzione significativa ma non decisiva dei margini delle imprese del comparto, e dunque anche del loro gap competitivo rispetto ai concorrenti internazionali, il costo dell'energia (e delle materie prime) è il vero *game changer*: la figura qui sotto mostra come sia per la tecnologia BOF (forni a ossigeno basico) che per quella EAF (forni ad arco elettrico), il costo dell'energia elettrica supera il margine prezzo-costi ed anche l'utile operativo (EBIT).

Figura 5 - Costo dell'energia elettrica e indicatori finanziari



Fonte: Renda et al. (2013a)

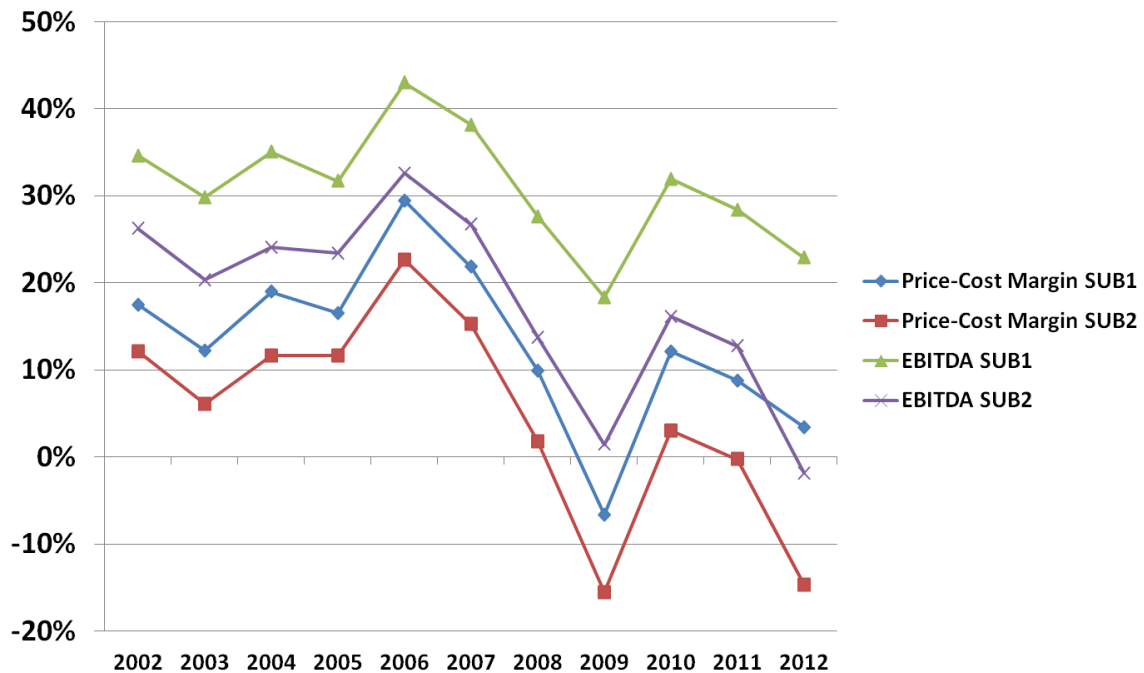
2.2.2. Il settore dell'alluminio

Nel settore dell'alluminio, la situazione è parsa ancor più preoccupante, per almeno due motivi. Primo, il comparto è in fortissima crescita (mentre la domanda d'acciaio si è fortemente contratta nella Ue28 negli ultimi anni).

Secondo, a fronte di tale crescita i costi della regolazione sembrano costituire un fattore importante per le prospettive future di recupero dei costi di produzione da parte delle imprese considerate. I costi cumulativi derivati dalla normativa europea vanno dal 23% dei profitti nel 2006 (anno in cui i profitti sono stati maggiori) al 242% nel 2011, anno in cui i margini di profitto si sono ridotti a causa della crisi economica. Come effetto di tale indebolimento, la capacità produttiva del settore dell'alluminio è diminuita di un terzo, attraverso la chiusura e il ridimensionamento degli impianti tra il 2007 e il 2012.

In particolare, il costo dei permessi di inquinamento (incorporato nel prezzo dell'elettricità corrisposto dalla maggioranza delle imprese del comparto) appare tale da portare in "zona rossa" le imprese produttrici. La figura qui sotto mostra l'incidenza dei costi della regolazione sugli indicatori finanziari fondamentali delle aziende del settore: la figura mostra la differenza tra un primo campione di imprese – che possono contare su contratti di fornitura di energia elettrica di lungo periodo, stipulati in data risalente – e un secondo campione – che invece si approvvigiona a prezzi di mercato, e dunque a prezzi che incorporano il costo dei permessi di inquinamento acquistati dalle imprese elettriche.

Figura 6 – Costi cumulativi e indicatori finanziari per due campioni di produttori di alluminio



Fonte: Renda et al. (2013b)

Come si vede chiaramente nella figura sopra riportata, nel 2009 e nel 2012 il campione n. 2, per via del costo indiretto rappresentato dai permessi di

emissione incorporati nel prezzo dell'elettricità, non è riuscito a coprire i propri costi: una situazione difficile da sostenere nel medio-lungo periodo.

Per gli impianti più esposti, che in Europa sono comunque la maggioranza, i costi della normativa europea Ue derivano dal trasferimento indiretto dei costi dell'energia e dagli oneri legati al sostegno pubblico alle fonti rinnovabili e relativi costi di rete (49%), dai costi indiretti dell'Emissions Trading Scheme inclusi nella bolletta elettrica (42%) e dai costi ambientali (9%). L'impatto sul settore downstream è più limitato in termini assoluti, ma sempre rilevante se confrontato ai profitti. I produttori secondari, nella maggior parte dei casi piccole e medie imprese, hanno costi derivati indirettamente dall'ETS fino a €2.44 per tonnellata, e costi derivati dalle legislazioni ambientali fino a €6.06 per tonnellata di alluminio prodotta. La normativa IPPC per la prevenzione e il controllo dell'inquinamento genera un costo aggiuntivo di €21 euro per tonnellata per il settore dell'alluminio, mentre i costi amministrativi del regolamento REACH sono stimabili in 45.1 milioni di Euro.

2.2.3. Azioni future

La Commissione europea sta applicando il metodo di calcolo dei costi cumulativi anche in altri settori considerati a rischio di perdita di competitività, a partire dal settore del mobilio e della ceramica, per poi estendersi ad altre parti del comparto manifatturiero del Vecchio Continente. Fin qui non è stato possibile identificare una vera e propria metodologia che si applicherà a tutti i settori, né si evince un percorso consolidato per la trasformazione dei risultati dell'analisi in politiche pubbliche finalizzate a risolvere i problemi evidenziati. Di certo, è necessario evitare che il desiderio di incrementare la competitività industriale della Ue porti a riconsiderare politiche pubbliche che hanno portato – o potranno in futuro portare – a un miglioramento nelle condizioni di vita dei cittadini europei, come la protezione dei lavoratori o la normativa ambientale. In altre parole, è assolutamente essenziale che le strategie future che saranno varate per rimediare ai problemi evidenziati dai calcoli dei costi cumulativi siano soggette a una procedura di analisi di impatto preventiva molto accurata.

Nel caso dell'acciaio, le proposte della Commissione sono arrivate già nel mese di luglio del 2013 e comprendono azioni quali:

- *Un quadro normativo idoneo a rilanciare la domanda di acciaio*, teso a contrastare il fiorente mercato sommerso (nella sola Polonia l'evasione fiscale sulla compravendita di acciaio ha comportato una diminuzione della produzione e vendita di barre di armatura in acciaio del 15% nel 2012 e già del 30% quest'anno) e a rilanciare la domanda promuovendo i settori chiave che si avvalgono dell'acciaio, come quelli edile e automobilistico che, messi insieme, rappresentano approssimativamente il 40% della domanda di

questo materiale. La prosperità dell'industria siderurgica è inoltre determinata dai prodotti elettrici, elettronici e dell'industria meccanica.

- *Migliore accesso ai mercati esteri*, contrastando le pratiche sleali e il protezionismo crescente nel comparto siderurgico in paesi come il Brasile e la Cina, e rafforzando la considerazione dell'impatto su questo settore nel contesto dei futuri accordi di libero scambio (v. sotto, Sezione 3). In prospettiva Bruxelles ritiene necessario aggiornare i regolamenti anti-dumping e antisovvenzioni di base per consentire dazi più alti (scostamento dalla “regola del dazio inferiore”) sulle importazioni da paesi che utilizzano sovvenzioni sleali e creano distorsioni strutturali sui loro mercati delle materie prime e fornire strumenti più efficaci per le inchieste d'ufficio qualora sussista il rischio di ritorsione nei confronti dell'industria europea.
- *Garanzia di costi dell'energia accessibili*, attraverso un costante sostegno alle tecnologie dell'energia previsto dalla bozza di programma “Orizzonte 2020” e provvedimenti adottati per diversificare le fonti, le vie ed i paesi per l'approvvigionamento di gas.
- *Politiche in materia di cambiamento climatico*, tese a ripristinare il *fair play* internazionale e promuovere l'uso sostenibile di rottami, nonché tecnologie di cattura e immagazzinamento di CO₂ (CCS) e nuove regole internazionali sulle emissioni di gas serra, accompagnate da metodologie trasparenti e condivise.
- *Innovazione*, attraverso la nuova partnership europea per l'innovazione nell'ambito delle prime, che interessa l'intera catena del valore delle materie prime impiegate nella produzione dell'acciaio ed affronta, oltre all'esplorazione ed all'estrazione, metodi di lavorazione più efficienti, il riciclaggio e le tecniche di trattamento dei residui.
- *Occupazione e ristrutturazione industriale*, in modo da attrarre talenti giovani e creativi e migliorare la salute e la sicurezza negli impianti, assegnando una elevata priorità all'obiettivo “zero incidenti” e promuovendo nuove tecnologie e pratiche di lavoro che possano garantire la sicurezza degli ambienti di lavoro.

Su tratta del primo piano europeo dell'acciaio dal famoso “piano Davignon” con il quale negli anni ottanta venne coordinata la riduzione della produzione siderurgica, una specie di ‘cartello di crisi’ grazie dal quale il settore uscì pesantemente ristrutturato e concentrato su alcuni grandi gruppi di dimensione continentale. Anche nel settore dell'alluminio, le azioni proposte mirano soprattutto ad assicurare la competitività dei prezzi dell'energia attraverso solide politiche climatiche e energetiche; assicurare stabilità nella disponibilità di rottame, liberare ulteriormente il potenziale di riciclaggio e promuovere un'economia circolare europea; e mantenere la catena del valore industriale in

Europa, promuovere l'innovazione e sviluppare la domanda di prodotti efficienti dal punto di vista delle risorse.

2.3. Conclusioni e raccomandazioni di policy

Il calcolo dei costi cumulativi per settore industriale e, più in generale, la definizione di una nuova politica industriale per l'Europa sono iniziative di assoluto interesse che necessitano, nel tempo, di una maggiore concretezza e coerenza metodologica e di una maggiore chiarezza anche nei confronti delle parti interessate all'interno del tessuto industriale. In particolare, le seguenti raccomandazioni possono essere formulate:

- **È necessario approntare quanto prima un documento metodologico per l'analisi dei costi cumulativi.** Le prime analisi, svolte dal CEPS di Bruxelles insieme ad Economisti Associati, costituiscono senza dubbio un primo passo vero quello che dovrà essere uno sforzo maggiormente coerente sia dell'interno della Commissione (nella quale, come si è detto, il Segretariato Generale non ha ancora chiarito del tutto la relazione tra analisi dei costi cumulativi e *fitness check*), sia a livello metodologico, sia nella definizione dei settori da analizzare nel tempo.
- **È importante avviare un'ampia e concreta discussione sulle possibili iniziative "orizzontali" che si rendono necessarie per incrementare la competitività di tutti i settori industriali.** In particolare, come si vedrà in seguito, si tratta di concepire una strategia Europea per le materie prime, per il costo dell'energia e per le infrastrutture, inclusa in particolare quella digitale.

3. *PROTEZIONISMO E COMMERCIO INTERNAZIONALE: COSA ATTENDERSI DAL PARTENARIATO TRANSATLANTICO?*

*Di Riccardo Alcaro e Andrea Renda**

3.1. *Introduzione*

Si sente spesso dire che le economie di Stati Uniti ed Unione europea (intesa come l'insieme dei suoi ventotto stati membri) siano tra le più integrate del mondo. In realtà sarebbe più corretto dire 'compenstrate' che 'integrate', perché quest'ultimo termine implica un complesso di regole e istituzioni comuni che in questo caso è assente. Nonostante Usa ed Ue siano i principali partner commerciali gli uni dell'altra, nonché i primi fornitori esteri di servizi e i maggiori investitori nei rispettivi mercati, il vasto complesso dell'economia transatlantica non riposa su alcun trattato che ne regoli il funzionamento interno in maniera sistematica. Non esiste, insomma, qualcosa di lontanamente simile al Trattato dell'Atlantico del Nord su cui poggiano la Nato e più in generale le relazioni di sicurezza tra America ed Europa.

Non desta sorpresa quindi che la conclusione di un grande accordo economico Usa-Ue, noto ufficialmente come Partenariato transatlantico su commercio e investimenti (*Transatlantic Trade and Investment Partnership, Ttip*) sia in cima all'agenda di cooperazione Usa-Ue. Quello che lascia perplessi è che ci siano voluti quasi vent'anni perché si aprissero trattative formali.

Questo lavoro analizza in breve a) le ragioni che hanno reso possibile l'avvio del negoziato sulla Ttip, nonché b) i vantaggi potenziali e i rischi comunemente associati all'impresa; offre poi c) una breve disamina della prima sessione negoziale, svoltasi a Washington lo scorso luglio, e di qui passa a illustrare d) le prospettive per il futuro delle trattative sulla Ttip.

3.1.1. *In ogni crisi un'opportunità: perché la Ttip oggi è possibile*

La spiegazione più semplice del perché ci siano voluti tanti anni perché si aprisse un negoziato formale su un accordo economico Usa-Ue è che oggi esistono delle condizioni che invece non erano presenti negli anni Novanta, quando cioè l'accordo di libero scambio fu messo per la prima volta in agenda.

* Riccardo Alcaro è responsabile di ricerca presso l'Istituto affari internazionali (IAI).

In particolare, a modificare il quadro hanno contribuito soprattutto i seguenti fattori.

- **La crisi economica.** Negli anni Novanta Stati Uniti ed Europa godevano di buona salute economica. Gli Usa, anzi, erano nel pieno del boom della *new economy*, mentre molti paesi dell’Ue crescevano a ritmi più sostenuti di adesso. Dato che le tariffe Usa ed Ue sulle merci d’oltreatlantico erano (e sono) generalmente molto basse, la conclusione di un accordo economico non veniva percepita come una grande urgenza. La grave crisi che ha colpito prima gli Usa e poi l’Ue a partire dal 2008 ha rimescolato le carte. Gli Usa hanno pagato la loro rapida ripresa economica con un notevole incremento del debito pubblico ed in ogni caso non sono stati in grado di riassorbire la disoccupazione fino ai livelli pre-crisi; l’Ue sta invece soltanto ora cominciando a intravedere segnali di recupero, ma sconta ancora gravissimi squilibri interni, disoccupazione su livelli record e l’alto debito pubblico e/o deficit di bilancio di diversi stati, soprattutto ma non solo in Europa meridionale.
- **Il consenso trasversale da parte delle elite.** Stando ad un recente sondaggio, il sostegno del pubblico Usa alla Ttip sfiora la maggioranza assoluta (49%), mentre gli oppositori si fermano al 39%; il pubblico Ue è ancora più ottimista, col 56% di favorevoli a fronte del 36% di contrari.¹² Questi dati non rappresentano una novità rivoluzionaria: tendenzialmente, infatti, il favore popolare verso un accordo di libero scambio transatlantico non è mai stato così basso da scoraggiare ogni iniziativa al riguardo. La differenza fondamentale con il passato è che oggi il sostegno alla Ttip è *più esteso anche a livello di elite socio-economiche e politiche*. Si tratta di un elemento di grande importanza, perché tradizionalmente i gruppi di interesse contrari all’accordo hanno avuto la meglio su quelli favorevoli perché più organizzati e conseguentemente più capaci di esercitare pressioni sui decisori politici. Attori politici, socio-economici e della società civile tradizionalmente scettici o anche ostili ad accordi di libero scambio – sindacati, partiti di area progressista o socialdemocratica, gruppi ambientalisti e partiti verdi – guardano oggi alla Ttip come a un’opportunità.¹³ La ragione principale

¹² German Marshall Fund, *Transatlantic Trends. Key Findings 2013*, German Marshall Fund of the United States: Washington, 2013, p. 26, <http://trends.gmfus.org/files/2013/09/TT-Key-Findings-Report.pdf>.

¹³ Significativamente, lo staff della Casa Bianca che ha preparato il discorso alle camere riunite in cui Obama ha lanciato la Ttip lo scorso febbraio ha deliberatamente evitato di usare l’espressione *Transatlantic Free-Trade Agreement* (Tafta, il modo in cui si indicava l’accordo negli anni Novanta) per evitare di suscitare l’istintiva ostilità dei sindacati americani (cfr. “Trade pact prompts fear of lower standards”, *Financial Times*, 14 ottobre 2013, p. 2).

va senz'altro ricercata nella crisi economica e nel desiderio di sostenere iniziative di rilancio in grande scala; ma è anche opportuno sottolineare che gli standard sul lavoro, sociali e ambientali tra Usa ed Ue sono abbastanza vicini da ridurre la preoccupazione di questi attori che un accordo economico risulti immancabilmente in perdite di posti di lavoro, riduzioni salariali e minore protezione dell'ambiente. È quest'inedito allineamento di interessi – per quanto tutto da verificare alla prova dei fatti – che ha spinto il presidente Usa Barack Obama e i suoi corrispettivi europei a dare aperto appoggio alla Ttip.

- **Il fallimento del round di Doha.** Un altro elemento che ha contribuito al rilancio del progetto di libero scambio transatlantico è lo stallo più che decennale del round negoziale di Doha sulla liberalizzazione del commercio mondiale (interrottosi solo con un accordo, assai parziale, nel dicembre 2013 a Bali). La creazione dell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc) a metà anni Novanta era stata fortemente caldeggiata dai governi europei e americano, nella convinzione che una cornice multilaterale avrebbe garantito nello stesso tempo maggiore equità e ridotto il rischio che gli stati ricorressero a pratiche protezionistiche. Il round di Doha, cominciato a fine 2001, si è arenato ben presto a causa delle apparentemente insormontabili differenze tra le potenze industriali occidentali e alcune tra le maggiori potenze agricole del mondo non-occidentale, in particolare Brasile e India. Mentre i negoziati languivano, sono proliferati invece accordi di libero scambio a livello regionale o bilaterale (una tendenza a cui né Usa né Ue sono stati estranei). Un accordo bilaterale Usa-Ue – grazie al quale americani ed europei vedrebbero materializzarsi alcuni dei vantaggi in teoria garantiti dal Doha round – è oggi quindi più accettabile, se non altro perché americani ed europei possono rivendicare di avere tentato la via multilaterale. Bisogna poi aggiungere che la Ttip, sulla carta, non è incompatibile con un accordo in sede Omc, che anzi Usa ed Ue continuano a sostenere. Tuttavia, è innegabile che la priorità a Washington così come a Bruxelles sia la Ttip, il che riduce ulteriormente la possibilità che l'Omc sia infine in grado di trovare un'intesa.
- **L'ascesa della Cina e dei Brics.** Una grande differenza rispetto agli anni Novanta è che oggi il primato economico dell'Occidente è non è più incontrastato. Grazie ad anni di sviluppo accelerato paesi come Cina, India, Brasile, Russia e altri ancora sono ora in grado di opporsi con maggiore successo ad iniziative di governance occidentale. Una delle ragioni che rende la Ttip più attraente oggi rispetto al passato è che grazie ad essa Usa ed Ue potrebbero recuperare l'iniziativa sul piano della *definizione degli standard e delle regole del commercio internazionale*. Il blocco economico transatlantico, che rappresenta da solo quasi il 50%

del Pil mondiale, un terzo del commercio internazionale in beni e una percentuale molto superiore degli investimenti esteri diretti (56,7% di quelli in uscita e 75% di quelli in entrata), costituirebbe un polo d'attrazione irresistibile per le altre economie del pianeta, che sarebbero pertanto incentivate ad adeguarsi a regole fissate dalla Ttip.¹⁴ Di particolare interesse è soprattutto portare la Cina – seconda potenza economica del mondo (terza se si considera l'Ue nel suo insieme) ed economia tuttora in forte ascesa – ad allinearsi agli standard occidentali. Il fatto che gli Stati Uniti stiano anche negoziando un vasto accordo di libero scambio con un gran numero di paesi delle Americhe e dell'Asia-Pacifico (la *Trans-pacific partnership*, Tpp) da cui la Cina è però esclusa, sembra confermare che uno degli obiettivi della Ttip, almeno per gli Usa, sia quello di contrastare la capacità di Pechino di imporre i propri standard produttivi.

- **Il rilancio della relazione transatlantica.** Per quanto rinsaldare la relazione tra Europa e Stati Uniti non possa, in tutta onestà, essere considerato uno dei motivi che hanno spinto Obama e i suoi colleghi europei a lanciare la Ttip, certamente il presidente americano e anche i leader europei considerano il valore dell'accordo anche in questa luce. Dopotutto la Ttip è la maggiore iniziativa transatlantica degli ultimi dieci anni, al pari o forse anche superiore all'allargamento della Nato e all'intervento armato nei Balcani decisi durante gli anni Novanta. L'effetto simbolico non sarebbe trascurabile, dal momento che la Ttip testimonierebbe sia la perdurante importanza dell'Europa per un'America che per altri versi guarda sempre più all'Asia, sia la volontà dei partner transatlantici di rafforzare il proprio ruolo nella governance globale sposando un progetto di lungo periodo dalle profonde implicazioni per l'economia mondiale.

3.2. *I temi sul tavolo della Ttip*

La Ttip si presenta come un accordo di portata molto ampia, come richiesto dalle regole dell'Omc per gli accordi preferenziali di commercio internazionale (in particolare, l'Articolo XXIV del Gatt, *General Agreement on Tariffs and Trade*). Il negoziato si concentrerà in modo particolare sulla questione delle barriere non-tariffarie al commercio di beni e servizi più che su quelle tariffarie, ma anche sull'accesso alle commesse pubbliche in molti settori, sulla definizione

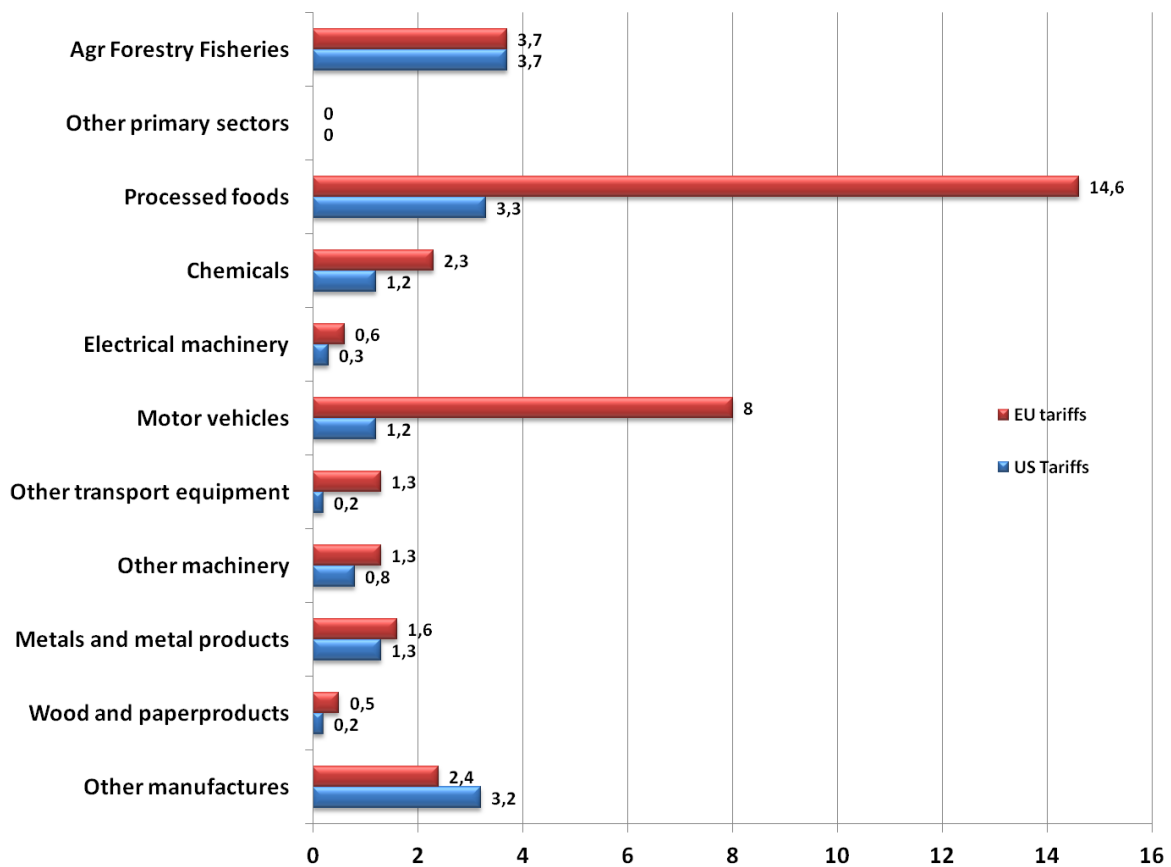
¹⁴ Daniel Hamilton e Joseph Quinlan (a cura di), *The Transatlantic Economy 2013. Vol 1: Headline Trends*, Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University, Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, 2013, disponibile presso http://transatlantic.sais-jhu.edu/publications/books/Transatlantic_Economy_2013/TE2013%20volume%201.pdf

di nuovi e più ambiziosi standard in alcuni settori industriali, e sugli investimenti (rispetto ai quali esiste già un documento di partenza sui c.d. “Principi condivisi in materia di investimenti internazionali” adottati nel mese di aprile 2012). Di seguito, analizziamo alcuni di questi aspetti nel dettaglio.

3.2.1. Barriere tariffarie, restrizioni non-tariffarie e livelli di investimento diretto estero

Quanto all’accesso al mercato, va segnalato che le *barriere tariffarie* tra i due blocchi sono in generale assai contenute. Si attestano intorno al 4-5% in media per beni e servizi (cfr. figura 1), anche se vi sono settori nei quali il livello tariffario appare tutt’altro che insignificante – ad esempio, il settore delle infrastrutture e in particolare delle ferrovie, ma anche le turbine, il tessile, l’abbigliamento e le calzature, l’acciaio di elevata qualità, alcuni tipi di veicoli e alimenti come le marmellate, il cioccolato e i prodotti caseari. In generale, il costo totale delle barriere tariffarie ammonta a circa *sei miliardi di dollari* annui.

Figura 7 – Dazi sul commercio per alcuni tipi di prodotti, 2011



Fonte: Eurostat

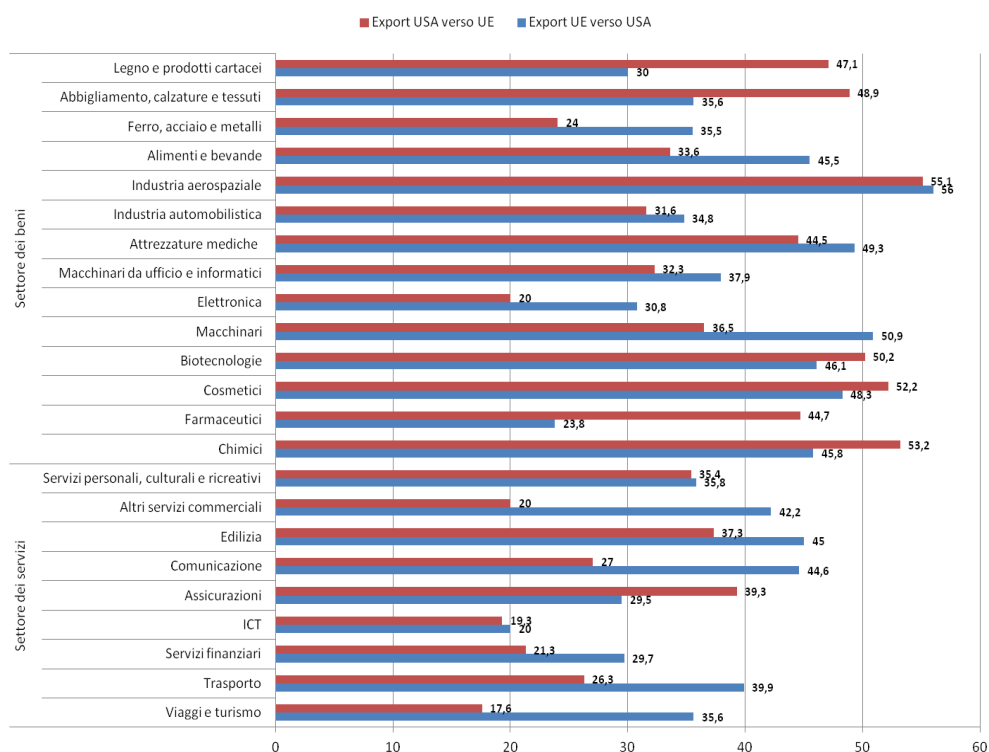
Ben più significative sono le *barriere di tipo non tariffario*, dovute soprattutto a divergenze regolamentari in molti settori tra cui quello automobilistico, quello chimico e farmaceutico e altri settori chiave come le telecomunicazioni e i servizi finanziari. Basti pensare che nel settore dei prodotti chimici i dazi doganali imposti dagli Stati Uniti ai prodotti europei sono di circa l'1,2%, mentre le barriere non tariffarie comportano un peso addizionale di circa il 19,1%; e che nel settore automobilistico le barriere tariffarie applicate dall'Europa nei confronti dei prodotti Usa sono di circa il 10%, ma quelle non tariffarie arrivano al 25,5%.¹⁵ Uno studio recente del Centre for Economic Policy Research (Cepr) per il governo britannico stima che le barriere tariffarie per il Regno Unito si attestino intorno allo 0,5% del valore delle esportazioni negli Stati Uniti, mentre quelle non tariffarie arrivano all'8,5%.¹⁶ La figura sottostante illustra il livello delle barriere non tariffarie stimato in uno studio non più recentissimo, ma ad oggi ancora utilizzato come riferimento.¹⁷ I valori possono essere interpretati come stime dell'incremento di costo dovuto all'esistenza di barriere non tariffarie: come si vede, si tratta di valori significativi, specialmente in alcuni settori come l'edilizia, i prodotti chimici, farmaceutici e cosmetici, i macchinari, le biotecnologie e il settore aeronautico/aerospaziale.

¹⁵ Bertrand De Largentaye, *Challenges and Prospects of a Transatlantic Free Trade Area*, Notre Europe Policy paper, ottobre 2013.

¹⁶ *Estimating the Economic Impact on the UK of a Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Agreement between the European Union and the United States*, Centre for Economic Policy Research, marzo 2013, disponibile presso: http://www.mbsportal.bl.uk/taster/subjareas/interbusin/bis/14733213_869_impact_ttip.pdf

¹⁷ Koen G. Berden *et al.*, *Non-Tariff Barriers in EU-US Trade and Investment: An Economic Analysis*, OJ 2007/S 180-219493, Ecorys Nederlands BV, Rotterdam, 11 dicembre 2009, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/december/tradoc_145613.pdf

Figura 8 – Stima delle barriere non tariffarie in termini di costo aggiuntivo



Fonte: elaborazione su dati Ecorys

3.2.2. Le commesse pubbliche: dove sopravvive il protezionismo

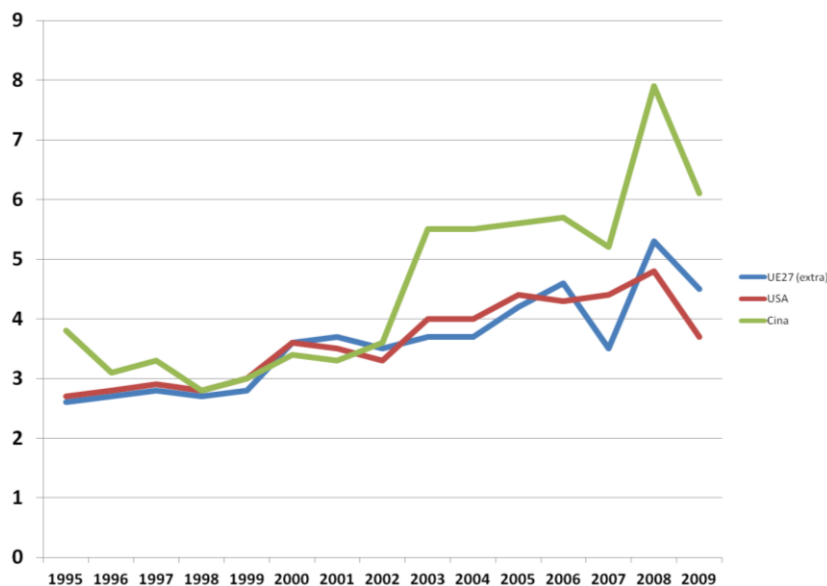
Nel quadro degli scambi commerciali tra Ue e Usa spicca il settore delle commesse pubbliche (*public procurement*), tradizionalmente sottratto alle negoziazioni multilaterali del Doha round e soggetto ad un accordo plurilaterale noto come *Government Procurement Agreement* (Gpa). Si tratta di un settore in costante espansione, posto che durante la crisi economica si sono verificati due sviluppi rilevanti: a) il peso delle commesse pubbliche sul Pil totale è cresciuto notevolmente, arrivando a toccare il 20% del Pil dell'Ue; b) data la crescente globalizzazione delle catene del valore e la pressione concorrenziale esercitata dalle economie emergenti, questo settore ha visto crescere le misure protezionistiche adottate da molti paesi, inclusi in particolare gli Stati Uniti.

Nell'ambito del Gpa, la differenza tra Ue e Usa è evidente: l'Ue ha aperto alla concorrenza circa l'85% dei propri mercati, raggiungendo il ragguardevole obiettivo di far aprire alla concorrenza extra-europea i mercati nazionali ma anche quelli regionali e locali, che rappresentano una porzione maggioritaria del totale delle decine di migliaia di autorità che fanno *procurement* nell'Europa a 28. Negli Stati Uniti, al contrario, la liberalizzazione del *procurement* è avvenuta in modo parziale e soprattutto a livello federale, il che dipinge una

realtà ben diversa, nella quale solo il 32% dell'enorme mercato americano appare aperto alla concorrenza di imprese straniere.

Va ricordato, però, che il grado effettivo di apertura dei mercati delle commesse pubbliche è assai meno sproporzionato di quanto tutto ciò lascerebbe pensare. A ben guardare, la probabilità effettiva che un'impresa non europea vinca una commessa nel territorio dell'Unione è più o meno la stessa che una società non americana vinca un appalto negli Stati Uniti e addirittura inferiore a quella cinese, nonostante il fatto che la Cina non sia ancora parte del Gpa (vedi figura 3). Inoltre, le probabilità di concessioni reciproche da parte di Usa ed Ue in settori chiave come quelli della difesa, dell'aeronautica e delle infrastrutture sono assai modeste. Per fini di politica industriale, gli Stati Uniti applicano ad esempio la clausola che impone l'acquisto di acciaio americano, e più di recente hanno avviato una assai incisiva campagna denominata *Buy American* tesa a incentivare l'utilizzo di prodotti e materie prime nazionali. Per tale motivo, la Commissione europea ha recentemente proposto di chiudere nuovamente i propri mercati in alcuni settori, per poter più efficacemente richiedere concessioni in tal senso ai propri partner commerciali (la proposta è ancora pendente davanti al Parlamento europeo).

Figura 9 – Apertura *de facto* dei mercati delle commesse pubbliche, 1995-2008



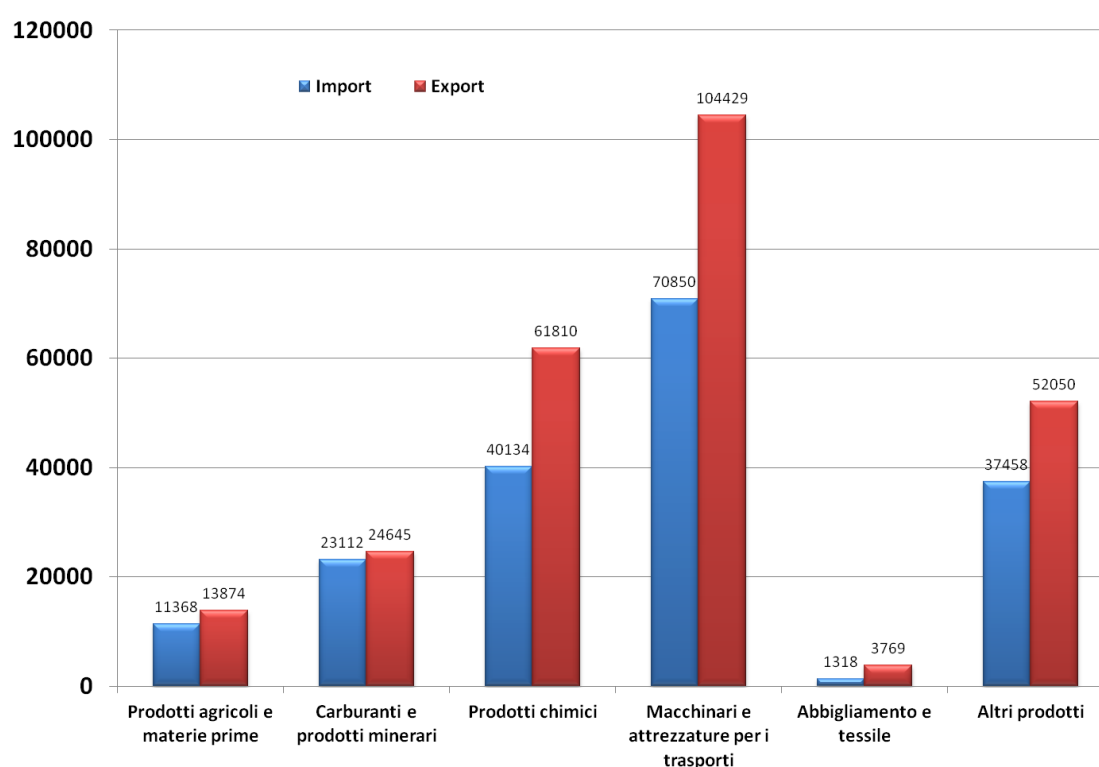
Fonti: World Input-Output Database; Messerlin and Miroudot¹⁸

¹⁸ Si vedano, al riguardo, le seguenti pubblicazioni: Patrick Messerlin, *Public Procurement Markets: Time for a Reality Check*, ECIPE Policy Briefs n. 03/13; Patrick Messerlin e Sébastien Miroudot, *EU public procurement market: How open are they*, Groupe d'Economie Mondiale, Policy Brief, agosto 2012; e Marcel Timmers *et al.*, *The World Input-Output Database (WIOD): Contents, Sources and Methods*, 2012, disponibile presso www.wiod.org.

3.2.3. Flussi commerciali e di investimento: un quadro sinottico

Il commercio tra i due partner principali della Ttip corrisponde a circa un terzo del commercio mondiale di beni e servizi. Più nel dettaglio, il commercio di *beni* nel 2011 ammontava a circa 455 miliardi di euro; gli acquisti di beni europei da parte degli Stati Uniti ammontava a 264 miliardi, mentre il flusso opposto non superava i 192 miliardi nel 2011 (dati Eurostat). La figura 4 qui sotto mostra i principali mercati nei quali l'Ue commercia con gli Usa.

Figura 10 – Import ed export di beni Ue da e verso gli Usa in alcuni settori economici, in milioni di euro (Eurostat 2011)



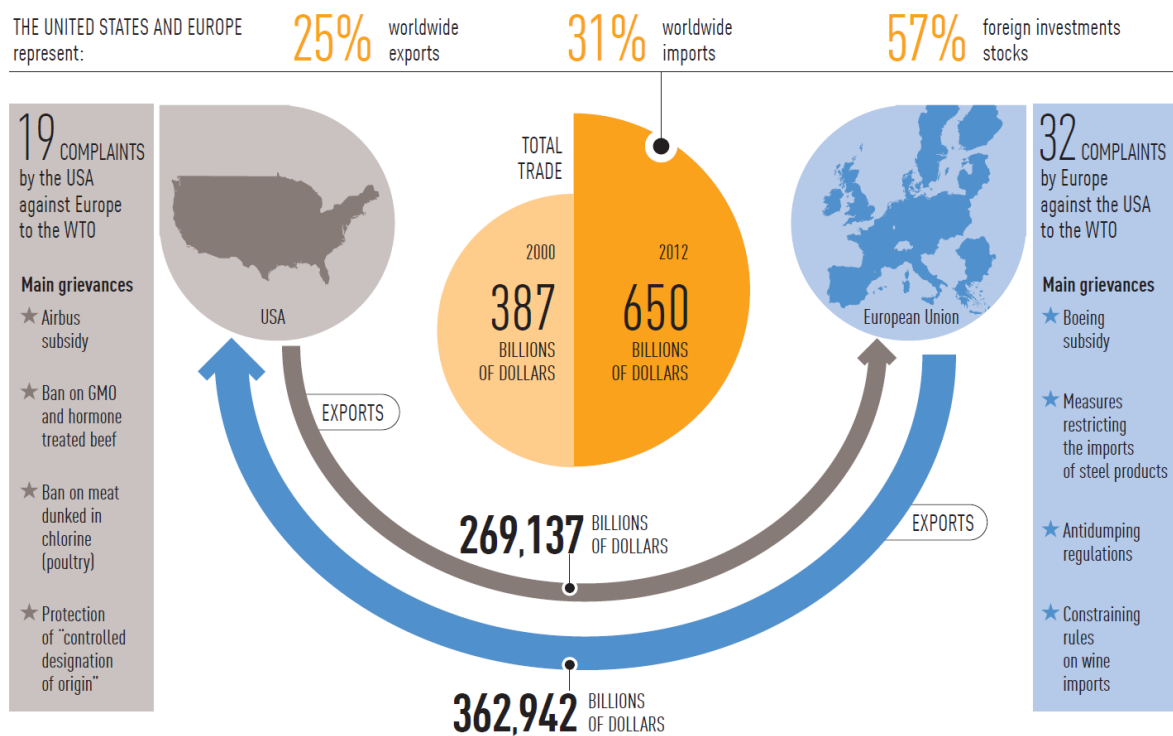
Quanto ai *servizi*, i flussi bilaterali di commercio ammontavano complessivamente a 282,3 miliardi di euro nel 2011. Gli Stati Uniti sono il primo partner commerciale dell'Europa anche in questo settore, e rappresentano circa il 29% delle importazioni e il 24% delle esportazioni Ue. Si stima che circa *cinque milioni di posti di lavoro* nell'Ue dipendano dagli scambi commerciali con gli Usa.

I flussi di *investimento diretto estero* sono ancora più significativi. Nel 2011 le imprese Usa hanno investito circa 150 miliardi di euro nell'Ue, mentre le imprese europee hanno investito 123 miliardi di euro negli Usa. Tali flussi portano a uno stock complessivo di circa *duemila miliardi di euro di investimenti Usa in Europa* (la metà degli investimenti Usa all'estero), e circa

milleseicento miliardi di euro di investimento Ue negli Usa. Va ricordato, peraltro, che il 70% dell'investimento Usa in Europa è concentrato nei servizi finanziari (che, come vedremo, saranno con ogni probabilità esclusi dal tavolo negoziale). Parimenti, va ricordato che permangono anche alcune restrizioni all'investimento applicate da entrambi i lati dell'Atlantico in settori come la difesa, le costruzioni navali, i servizi televisivi e il trasporto aereo.

La figura 11 qui sotto riassume in modo sinottico i rapporti commerciali tra Ue e Usa mostrando anche i principali nodi pendenti che hanno dato vita, negli ultimi tempi, a controversie anche in seno all'Omc (il livello di contenzioso in sede Omc tra i due partner è peraltro minimo, e riguarda meno del 2% del commercio totale tra i due colossi).

Figura 11 – Riassunto dei flussi commerciali tra Stati Uniti e Unione europea



Fonte: Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University¹⁹

3.3. Regole e standard: una difficile convergenza

Il secondo pilastro della Ttip riguarda la realizzazione di una maggiore convergenza tra standard e regolamentazioni in molti settori. Tra questi, le maggiori divergenze sono distribuite tra istanze di tipo generale che riguardano vari settori dell'economia; e problemi relativi a divergenze di approccio in

¹⁹ Daniel Hamilton and Joseph Quinlan (a cura di), *The Transatlantic Economy*, cit.

settori chiave come i prodotti chimici e farmaceutici, le telecomunicazioni, la cultura e i servizi finanziari.

Per quanto riguarda i temi generali, le maggiori divergenze in termini di approccio regolamentare sono riscontrabili in tre aree: la legislazione in tema di *proprietà intellettuale*, gli *standard sulla approvazione di prodotti* che possono avere effetto sulla *salute*, e la protezione dei *dati personali*. Più nello specifico, nel campo della proprietà intellettuale l'Ue ha compiuto importanti passi con l'approvazione del brevetto unitario, ma permangono importanti divergenze con gli Stati Uniti, dove il concetto di denominazione d'origine appare pressoché sconosciuto, mentre nell'Ue esso viene utilizzato come baluardo delle tradizioni locali e garanzia di non appropriazione da parte di paesi terzi. Come conseguenza, la Commissione europea vorrebbe stabilire un registro delle denominazioni di origine che abbia effetto vincolante, mentre gli Usa propendono per un sistema di registrazione puramente volontario e senza effetti cogenti. Nel campo del diritto d'autore, un tema di grande importanza è la responsabilità degli *internet service provider* e la possibilità, per questi ultimi, di ispezionare i pacchetti di dati inviati e ricevuti dagli utenti al fine di garantire l'applicazione della legge. Inoltre, alcuni commentatori hanno definito il tema della protezione dei dati personali come un'ombra minacciosa che aleggia su tutto il processo negoziale della Ttip.²⁰ Da anni la Commissione resiste alle richieste di riconoscere la legislazione Usa sulla privacy come equivalente alla propria, e dunque con essa compatibile.

Quanto ai temi settoriali, i principali problemi sono riscontrabili nei settori dei prodotti farmaceutici, chimici e cosmetici, nel settore alimentare e più in generale in tutti i settori in cui la regolamentazione mira a garantire la sicurezza dei prodotti. In questi settori, l'Ue si affida al c.d. *principio di precauzione* e al controllo amministrativo e sostanziale *ex ante* nel determinare l'accesso al mercato di prodotti innovativi, come i *novel food* o gli organismi geneticamente modificati (ogm), mentre gli Stati Uniti prediligono un approccio basato sui costi e i benefici e sul controllo *ex post*. Più in generale, la Commissione sta evolvendo progressivamente verso un approccio multi-criterio alle decisioni di politica pubblica, mentre negli Usa l'analisi costi-benefici viene applicata in modo più pedissequo e rigido, ma soltanto per le decisioni adottate dalle agenzie federali, e solo per la c.d. legislazione secondaria. Va detto, peraltro, che nel mandato affidato alla Commissione il riferimento al principio di precauzione sembra lasciare adito a un'interpretazione più flessibile che in passato.

Altri settori chiave nei quali potrebbero verificarsi notevoli divergenze di interessi sono i seguenti:

²⁰“TTIP: Data is the elephant in the room”, *Euractiv*, 24 settembre 2013, disponibile presso <http://www.euractiv.com/specialreport-eu-us-trade-talks/ttip-data-elephant-room-news-530654>.

- Nel settore energetico, l’Ue appare mantenere una posizione assai più rigida di quella americana nella legislazione relativa allo sfruttamento del gas di scisto (*shale gas*) – va ricordato che il gas negli Stati Uniti costa tre volte meno che in Europa, e che l’Ue potrebbe avere interesse a garantirsi un accesso privilegiato alle risorse energetiche Usa per fini di competitività. Le recenti iniziative europee nei settori dell’acciaio e dell’alluminio sembrano suggerire che la nuova politica industriale europea possa dirigersi nella direzione di una riduzione dei costi dell’energia e delle materie prime per le imprese europee.
- Nel settore dei servizi finanziari, l’Ue sembra orientarsi sempre di più verso una separazione netta tra banche commerciali e banche di investimento, mentre gli Stati Uniti sembrano limitarsi a rimedi più tradizionali come il rafforzamento dei requisiti di liquidità e capitale delle banche al fine di evitare un eccessivo sbilanciamento tra capitale di rischio e di debito.
- Nelle telecomunicazioni, le due parti differiscono notevolmente quanto a regime regolamentare (ad esempio nell’Ue vige l’obbligo di condivisione dell’infrastruttura con i rivali nuovi entranti nel mercato, mentre negli Usa chi investe in fibra ottica non ha alcun obbligo di condivisione) e politiche relative all’ecosistema di Internet (in particolare, la c.d. neutralità della rete, vale a dire l’obbligo per i provider di accesso alla rete di non discriminare tra tipologie di traffico).

3.4. L’impatto economico della Ttip

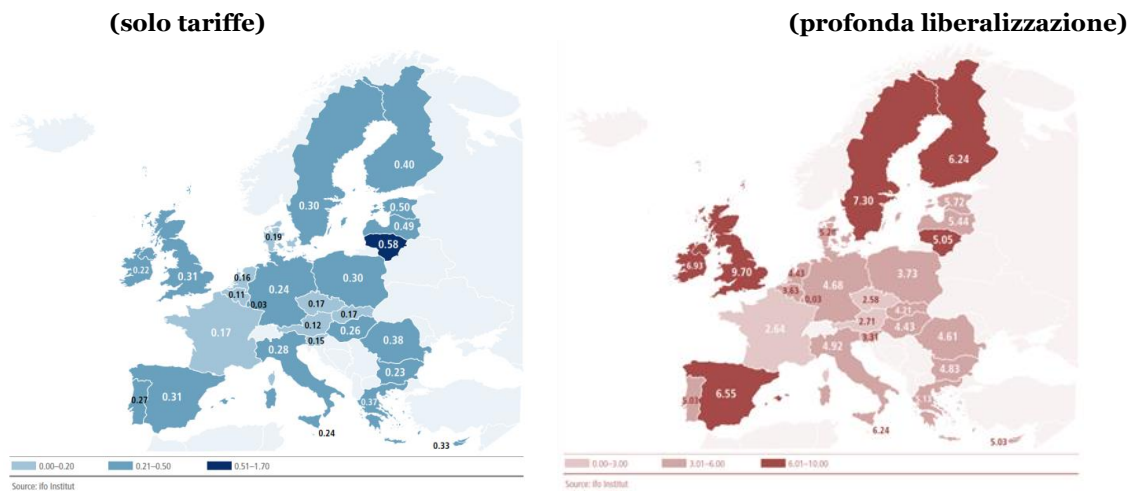
Se portata a compimento senza eccessivi ridimensionamenti, la Ttip potrebbe mutare radicalmente il panorama internazionale stabilendo regole comuni per scambi che ammontano al 30% del commercio mondiale di beni, il 56,7% degli investimenti diretti esteri in entrata e il 75% di quelli in uscita, nonché un volume di scambi che supera i 700 miliardi di euro all’anno. In base alle stime, la felice conclusione della Ttip porterebbe a un aumento del 6% dell’export Usa verso l’Ue e del 2% dell’export Ue verso gli Usa²¹, con conseguenti ricadute positive su occupazione e crescita: la Commissione europea sostiene che di qui al 2027 il Pil americano beneficerebbe di un aumento annuo medio dello 0,5%, quello Ue dello 0,4%.²² Si tratterebbe, in sostanza, di uno *stimolo fiscale a costo zero*. Agli occhi dei governi Usa ed Ue, un’occasione troppo grande per non essere sfruttata nelle difficili condizioni economiche di oggi. L’impatto

²¹ I dati sono presi da Koen G. Berden *et al.*, *Non-Tariff Barriers in EU-US Trade and Investment: An Economic Analysis*, cit.

²² Commissione europea, *European Union and United States to launch negotiations for a Transatlantic Trade and Investment Partnership*, memo 13/95, Bruxelles, 13 febbraio 2013.

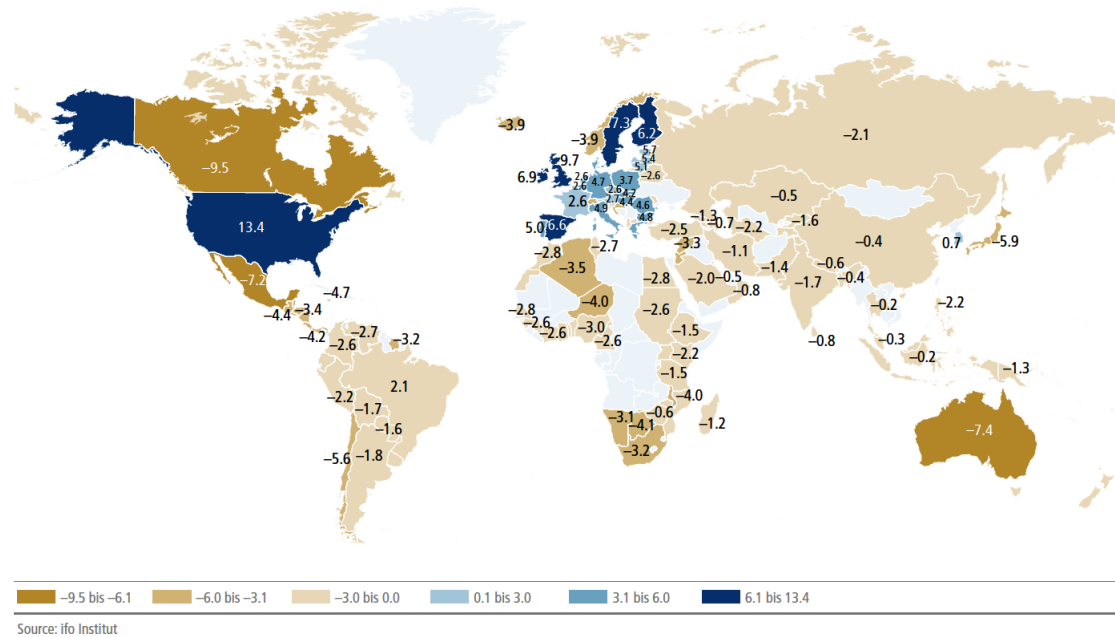
potenziale della Ttip è stato confermato da altre analisi d’impatto, come quella – a dire il vero esageratamente ottimista – della Fondazione Bertelsmann, che stima un incremento dei posti di lavoro fino a circa un milione negli Stati Uniti, 400.000 nel Regno Unito e 141.000 in Italia; nonché incrementi del Pil pro capite del 13,4% negli Usa e di quasi il 5% in Italia (cfr. Figura 12 qui sotto). La liberalizzazione dei mercati avrebbe, per forza di cose, un impatto assai maggiore della semplice eliminazione delle tariffe (figura 6a). Nessuna riforma attualmente sul tavolo del governo italiano e delle istituzioni europee (con la sola eccezione del completamento del mercato interno digitale) promette livelli di crescita tanto significativi: il che fa comprendere che queste stime sono, per così dire, relative al *best case scenario* piuttosto che rappresentare stime ragionevoli e affidabili.

Figura 12 – Potenziale aumento del Pil pro capite, scenario ‘solo tariffe’ e scenario ‘profonda liberalizzazione’



Per quanto riguarda i settori che potrebbero vedere i miglioramenti più evidenti dal versante europeo, stime del Cepr per la Commissione europea puntano in particolare al settore automobilistico e a quello dei prodotti chimici. A livello globale, peraltro, le stime sono assai diverse. Come mostrato dalla figura 13, gran parte dei paesi in via di sviluppo ma anche paesi come il Canada, il Messico, il Cile, il Giappone, l’Australia e la Norvegia potrebbero subire un notevole contraccolpo dalla conclusione di un vero, profondo accordo commerciale teso alla liberalizzazione di un gran numero di mercati tra Ue e Usa. Non a caso molti di questi paesi, e in particolare il Canada, il Messico e la Turchia, hanno espressamente richiesto di poter partecipare al negoziato.

Figura 13 – Impatto globale nello scenario di ‘profonda liberalizzazione’



3.5. Speranze già deluse? I primi round negoziali

La prima sessione negoziale sulla Ttip si è svolta a Washington tra l'8 e il 12 luglio 2013. La Commissione europea, che ha competenze esclusive sul commercio estero, ha rappresentato l'Ue; gli interessi americani erano difesi dall'Ufficio del rappresentante Usa per il Commercio.

Si è trattato fondamentalmente di una serie di incontri in cui si è lavorato alla definizione di un'agenda e di un piano di lavoro, da cui pertanto non si possono trarre molte conclusioni. Tuttavia il round di luglio offre anche delle indicazioni circa le questioni su cui è possibile maggiore consenso e quelle invece dove non c'è molto da aspettarsi. È subito il caso di dire che le seconde sono più numerose delle prime.

La sessione è stata divisa in tre tavoli di lavoro, dedicati alle tre macro-aree della Ttip:

- **Accesso al mercato**, un'area che comprende tutto quanto è legato a tariffe, quote, investimenti, commesse pubbliche e regole d'origine.
 - **Tariffe.** Nonostante la Ttip sia (anche) un accordo di libero scambio, a Washington *non si è però parlato di riduzione delle tariffe*. La cosa può sorprendere, ma bisogna tenere a mente che le tariffe, a livello transatlantico, sono molto basse e probabilmente la loro ulteriore riduzione non è considerata una questione prioritaria. D'altra parte, il silenzio sui *prodotti agricoli* – su cui le tariffe, pur contenute, sono più alte – può essere visto con una certa preoccupazione, dal momento che

l'apertura dei mercati agricoli è una condizione forse imprescindibile perché la Ttip giunga a felice conclusione. Le *lobbies* agricole Usa ed Ue sono destinate a recitare una parte importante nel negoziato, visto che la Ttip potrebbe intaccare i regimi di generose sovvenzioni di cui godono (per garantire equità di trattamento), portare ad un'ulteriore riduzione tariffaria (che sfavorirebbe gli europei) oppure allentare le restrizioni non tariffarie di natura sanitaria o fitosanitaria vigenti nell'Ue. Quest'ultimo è un punto critico che riguarda però non tanto le tariffe quanto i regimi regolamentari, al centro del secondo tavolo di lavoro (cfr. sotto). Sembra inoltre che il settore dei *prodotti chimici* sia già stato escluso dalle trattative, probabilmente per la ritrosia di Usa ed Ue (soprattutto quest'ultima) a rivedere i complessi regimi regolamentari che ne disciplinano la produzione. Bisogna inoltre ricordare che, in sede preliminare, era già stato escluso il settore dei *prodotti 'culturali'* (cioè audio-video), a causa del timore della Francia che i prodotti Usa occupassero in massa il mercato audio-video francese (altro beneficiario di sussidi statali).

- **Servizi.** Più che di beni si è parlato di *servizi*, ma anche qui non ci sono grandi notizie, e quelle che in effetti ci sono non sembrano buone. I negoziatori devono ancora accordarsi su quale criterio seguire: se cioè prevedere che si tratti su tutti i settori ad eccezione di quelli espressamente esclusi (il criterio favorito dall'Ue), oppure negoziare esclusivamente su una lista prefissata di settori (come vorrebbero gli Usa). Nel frattempo si è apparentemente deciso di lasciar fuori i *servizi finanziari*, una vittima davvero eccellente considerando il volume d'affari generato dal settore.
- **Commesse pubbliche.** L'argomento è stato senz'altro toccato, non è dato sapere tuttavia quanto approfonditamente. Si tratta di una questione di grande interesse per le aziende Ue, che spesso sono impossibilitate a partecipare a gare d'appalto negli Usa perché in numerosi stati vigono le cosiddette *Buy American provisions* (cfr. sopra). È certo che gli europei insisteranno perché il capitolo sulle commesse pubbliche della Ttip includa impegni ad ogni livello amministrativo, cioè sia federale sia sub-federale negli Usa e sia regionale sia nazionale nell'Ue.
- **Regimi regolamentari.** Il campo delle regolamentazioni è quello su cui si sono concentrate le più grandi speranze. Le aziende Usa ed Ue sono infatti costrette a sottostare a diversi regimi di produzione, certificazione e concessione di licenze a seconda che vendano i loro prodotti nel mercato Usa o in quello Ue. Ridurre la duplicazione delle procedure comporterebbe

una considerevole diminuzione di costi e tempi e conseguentemente dei prezzi al consumo.

- **Regolamentazioni in essere.** Particolarmente scoraggianti, per i fautori della Ttip, sono gli sviluppi relativi alla possibilità di procedere verso l'*armonizzazione*, o quanto meno verso una maggiore *convergenza*, dei regimi regolamentari. Tanto radicati sono i regimi regolamentari e tanto sensibile politicamente una loro eventuale rimozione che la Commissione europea ha già di fatto rinunciato alla possibilità di intervenire sulle *regolamentazioni già in essere*. L'unica eccezione riguarda le *revisioni periodiche* delle regolamentazioni, in cui le autorità Usa ed Ue potrebbero essere chiamate a tener conto dei regimi esistenti dall'altra parte dell'Atlantico (tuttavia va detto che l'esperienza maturata finora in materia di convergenza regolamentare in sede di revisione è abbastanza deludente).
- **Nuove regolamentazioni.** Diverso è il caso delle *nuove regolamentazioni*, che si spera invece potrebbero venire prodotte in modo tale da garantire fin da subito la reciproca compatibilità. Tra i settori che potrebbero far registrare qualche progresso vi sono quello automobilistico (in particolare sicurezza e auto elettriche) e Ict (per es. sull'accesso alle piattaforme di ricerca per lo sviluppo delle *smart grids*²³ e sulla standardizzazione delle regolamentazioni relative al *cloud computing*²⁴, sebbene in quest'ultimo ambito il Parlamento europeo ha sollevato problemi relativi alla privacy). Il commissario europeo al Commercio, Karel De Gucht, ha proposto l'istituzione di uno speciale comitato – il *Consiglio per la cooperazione regolamentare* – incaricato di assicurare la compatibilità tra le misure regolamentari di Usa ed Ue. L'idea, originariamente proposta dalle maggiori *lobbies* industriali e commerciali sia americane sia europee, ha destato la preoccupazione delle associazioni dei consumatori e dei gruppi ambientalisti, che temono che il consiglio sia eccessivamente esposto all'influenza delle *lobbies*. A questo proposito, la Commissione si è per ora dichiarata contraria alla proposta che i settori interessati dalla regolamentazione siano coinvolti direttamente nel processo legislativo delle regolamentazioni stesse.
- **Regole per il commercio.** A Washington si è anche discusso delle regole del commercio – una vasta area che include questioni tanto

²³ *Smart grids* è un termine che si riferisce allo sfruttamento funzionalmente ottimale di una rete di informazione e di distribuzione elettrica.

²⁴ Il termine – in italiano 'nuvola informatica' – si riferisce a tutte le tecnologie (software e hardware) che permettono l'archiviazione ed elaborazione di dati distribuite in rete, cioè al di fuori del disco rigido di un computer fisico o di una rete Lan locale.

diverse come i diritti di proprietà intellettuale, l'indicazione geografica, il mercato dell'energia e materie prime, le regole sulla concorrenza, il ruolo delle aziende di stato, le facilitazioni commerciali e doganali, lo sviluppo sostenibile. Tuttavia per ora non sono emerse indicazioni chiare circa le ambizioni dei negoziatori.

In generale, il lavoro è stato strutturato attraverso la creazione di ben 24 gruppi di lavoro. Il secondo round si è svolto a novembre 2013, dopo alcune difficoltà relative ai noti problemi dell'approvazione del bilancio statunitense (c.d. *shutdown*). Si è parlato soprattutto di investimenti e di servizi, ma soprattutto di aspetti regolamentari sia a livello orizzontale che in settori specifici (pesticidi, cosmetici e settore farmaceutico, *automotive*). In molti di questi casi si è trattato solo di un "avvicinamento" tra le due parti, senza risultati concreti. Il terzo round, svoltosi a Washington nel dicembre 2013, sembra aver portato alcuni progressi nel dialogo in merito alle commesse pubbliche e alla convergenza in alcune delle misure sanitarie e fitosanitarie, nonché nei settori chimico e dell'automobile.

Si è trattato, peraltro, dell'ultimo dei round c.d. preliminari della negoziazione. Con il quarto round, programmato a marzo a Bruxelles, il negoziato entrerà in una fase cruciale. Ma è già chiaro ad oggi che la conclusione del negoziato entro la fine del 2014 è altamente improbabile, come riconosciuto dallo stesso "capo negoziatore" europeo Ignacio Bercero.

3.6. Grande intesa strategica o accordo di basso profilo? Il futuro della Ttip

In base alle stime dei promotori della Ttip, i vantaggi derivanti dall'accordo sono tali che sembrerebbe di trovarsi di fronte a un'occasione senza precedenti, quasi a una panacea in grado di guarire molti dei mali dei paesi occidentali. Eppure vi sono diversi ordini di motivi per dubitare che le 'magnifiche sorti e progressive' attribuite alla Ttip possano tradursi in effetti concreti.

Innanzitutto, il *contenuto dell'eventuale accordo potrebbe essere largamente ridimensionato* durante le negoziazioni. Non si tratta, qui, di eliminare prevalentemente barriere tariffarie (che pure esistono, ma sono di entità esigua): semmai, la sfida è armonizzare gli standard tecnici e gli approcci alla regolamentazione in settori strategici come i prodotti chimici e farmaceutici o gli organismi geneticamente modificati; per non parlare di annose questioni trasversali come la regolamentazione dei mercati finanziari e delle industrie a rete, la protezione dei dati personali (per di più, all'indomani dello scandalo Datagate), la protezione della proprietà intellettuale e in particolare dei brevetti; e ancor di più, delle commesse pubbliche e dei sussidi alle imprese locali. Sfide

che appaiono, in alcuni settori, già perse, come testimoniano le conclusioni del meeting inaugurale di luglio 2013, nel quale il settore finanziario è già stato accantonato per l'impossibilità di raggiungere un qualsivoglia allineamento o anche un mutuo riconoscimento²⁵. Se poi si consultano i documenti preliminari predisposti dalla Commissione europea, si scopre che anche sui prodotti chimici la controversa e contorta regolazione europea (la c.d. *Reach*) appare aver innescato una deriva irreversibile dei due continenti, mentre i sussidi all'agricoltura, che raggiungono il 12% degli introiti degli agricoltori negli Usa e il 21% nell'Ue potrebbero essere facilmente esclusi dal tavolo negoziale. Se si aggiungono le remore francesi nel settore dell'audio-video e la recrudescenza del protezionismo di entrambi i blocchi rispetto alla produzione di materiali pesanti (acciaio, alluminio) e di prodotti *high-tech*, nonché le probabili resistenze di partner commerciali di assoluto rilievo in alcuni settori (ad esempio, la Turchia), resta poco su cui scommettere a occhi chiusi.

Ma quello relativo ai contenuti è solo uno dei motivi che alimentano lo scetticismo. Si pensi alla *tempistica dell'accordo finale*, annunciato per la fine del 2014, quando scadrà il mandato dell'attuale Commissione europea. La complessità e varietà dei temi da discutere, l'attuale impegno Usa nelle trattative per il Partenariato trans-pacifico (che non si sono concluse, come inizialmente annunciato, entro la fine del 2013), l'incertezza politica che circonda i paesi dell'Ue e i fastidi generati dallo scandalo PRISM proiettano ombre minacciose sui tempi di negoziazione tra i due giganti. A questo si aggiunga che la Commissione europea tipicamente perde abbrivio e legittimazione ad agire quando il suo mandato è in scadenza, e che essa si troverà ad agire in cooperazione con un rinnovato (e forse più ostile) Parlamento europeo a metà 2014. L'ottimismo mostrato da Obama e dal rappresentante Usa per il Commercio, Mike Froman, sembra ancor meno fondato se si pensa che lo stesso Presidente americano non ha mai ottenuto, per gli accordi di libero commercio, l'autorizzazione ad agire in rappresentanza degli Usa (c.d. *Trade Promotion Authority*) e che pertanto qualsiasi accordo firmato dall'amministrazione varrà carta straccia se non ratificato da un Congresso in cui i repubblicani, particolarmente ostili verso Obama, controllano la Camera dei rappresentanti.

A tali motivazioni va aggiunta una nota forse ancor più scettica. Non è sfuggito ai commentatori più attenti che il Ttip (così come il Partenariato trans-pacifico) non coinvolge la Cina, gigante emergente che rosicchia quote di commercio internazionale a entrambe le sponde dell'Atlantico e occupa i principali mercati

²⁵ La Commissione europea non sembra però aver perso la speranza di raggiungere un accordo anche, in parte, su questioni relative ai servizi finanziari. Un meeting separato è stato organizzato a fine novembre 2013 per discutere la questione tra i due lati del tavolo negoziale.

mondiali con prodotti e semilavorati di ogni genere. Integrare maggiormente le due sponde dell'Atlantico, fissare standard qualitativi inarrivabili per le economie emergenti e conquistare trattamenti privilegiati in paesi dell'importanza dell'Australia, del Giappone o della Corea del Sud significherebbe per gli Stati Uniti garantirsi una nuova centralità nello scacchiere del commercio internazionale. Lungi dal rappresentare un passo verso un'Omc più forte e la conclusione del Doha round, la mossa dei paesi occidentali appare più che altro frutto della necessità di contenere l'ascesa della Cina e di altre economie emergenti. Ecco perché, dopo anni di infruttuosa cooperazione transatlantica, di colpo si è assistito a un'accelerazione: come a dire che, se ci si chiede cosa accomuni le parti al tavolo negoziale, il primo pensiero va proprio alla Cina, il 'convitato di pietra' della Ttip.

La TTIP è importantissima per l'Europa: è però altrettanto fondamentale che essa venga portata a compimento in modo pragmatico e concreto, in particolare mostrando concretezza e disponibilità a modificare in modo significativo l'approccio regolatorio Europeo in alcuni settori chiave per la competitività del Vecchio Continente (ad esempio, nella politica energetica, nell'agenda digitale, nella politica relativa allo *shale gas*, nella regolazione dei prodotti chimici e farmaceutici e più in generale nelle politiche che vedono l'applicazione sistematica del principio di precauzione). In aggiunta, la TTIP deve portare alla Ue soprattutto una promessa futura di accesso a un mercato fondamentale e di nuovo in crescita come quello statunitense: ciò può risultare fondamentale per settori chiave dell'economia europea (e italiana). Quello che invece il partenariato non deve diventare è uno scudo protezionistico nei confronti della Cina e di altre potenze emergenti, nei confronti delle quali deve invece esservi un atteggiamento costruttivo, teso a non imporre condizioni di accesso sproporzionate ma, allo stesso tempo, pretendendo il rispetto di *standard* minimi nella produzione e nel prodotto finito in termini di sicurezza, protezione dei diritti fondamentali e – per quanto sarà possibile – protezione ambientale.

4. L'AGENDA DIGITALE: DIECI ANNI PERSI?

L'Agenda Digitale è divenuta, nel corso degli ultimi anni, la riforma con il maggior potenziale per quanto riguarda l'impatto sul Pil nella Ue. Si pensi che al completamento del mercato unico digitale viene attribuito un impatto pari a circa il 4% del Pil. Peccato che, ad oggi, vi siano ancora molti motivi per dubitare che le riforme di cui i paesi membri della Ue necessitano siano davvero a portata di mano. La presente sezione si occuperà di spiegare il perché.

Innanzitutto, si pensi al quadro regolatorio delle comunicazioni elettroniche in Europa. Varato nel 2002 e solo parzialmente emendato nel 2009, il “pacchetto telecomunicazioni” si basa essenzialmente sull'idea che gli operatori *ex monopolisti* debbano mettere a disposizione dei nuovi entranti le loro infrastrutture, e che debbano farlo a prezzi regolati e sufficientemente bassi da non pregiudicare l'entrata di nuovi concorrenti. Dato il fallimento (quanto meno parziale) del regime regolatorio precedente (le c.d. *open network provisions*, ONP), che non era riuscito a promuovere l'entrata di nuovi operatori in misura significativa, al tempo stesso deprimendo gli incentivi degli *incumbent* per quanto riguardava l'investimento in infrastruttura, la Ue aveva deciso di puntare sul un modello – quello della “scala degli investimenti” – che consentisse tale processo di entrata in modo ancor più sofisticato, attraverso l'apertura della rete esistente in più punti di accesso, in modo da consentire ai nuovi operatori di investire gradualmente nelle loro infrastrutture, affidandosi in misura progressivamente minore alla rete dell'*incumbent*.

È interessante, da questo punto di vista, osservare come la storia ogni tanto tenda a ripetersi, anche se in modo spesso difficile da decifrare. Spesso i paesi finiscono col non imparare dagli errori precedenti compiuti altrove: sembra quasi preferiscano compiere i propri errori in piena autonomia, piuttosto che ingegnarsi nell'imparare dalle buone e cattive esperienze internazionali. È così che l'Unione ha finito col compiere errori di assoluta gravità nel 2002 e negli anni successivi nel campo delle comunicazioni elettroniche. Si pensi che negli Stati Uniti il modello della scala degli investimenti – ivi denominato “stepping stones” – era stato adottato sin dal 1996, quando il *Telecommunications Act* era stato salutato come una riforma di respiro epocale e foriera di crescita e competitività, per poi finire col generare risultati alquanto deludenti in termini di investimenti, concorrenza e persino entrata di nuovi operatori di dimensioni degne di nota. Quel che più importa ricordare, ai fini del nostro discorso, è che nel 2003, proprio mentre entrava in vigore il pacchetto Ue sulle telecomunicazioni basato sul modello della “scala degli investimenti”, la Federal Communications Commission statunitense decideva di abbandonare quel modello quanto meno per la c.d. “nuove reti”, a banda larga, per evitare che la prospettiva di dover condividere la rete con i nuovi entranti a prezzi oltremodo

“modici” finisse col denervare qualsivoglia incentivo di colossi come AT&T e Verizon a investire per portare le nuove reti sul territorio statunitense. Ne risultò un vero e proprio *boom* di investimenti nelle reti in fibra ottica negli Stati Uniti: *boom* che naturalmente non si è ripetuto in Europa per via dell’insistenza su un modello ormai vetusto e poco adatto a stimolare gli incentivi a investire in nuove reti, piuttosto che semplicemente mantenere e condividere quelle esistenti.

L’istituto delle “vacanze regolatorie” (*regulatory holidays*), varato dalla FCC a partire dal 2003, ha portato gli Stati Uniti ad acquisire una indiscussa *leadership* – contesa solo da Giappone e Corea del Sud, con tassi di penetrazione assai elevati anche per via di un territorio più piccolo e una densità abitativa ben più elevata – nei confronti della Ue. Oggi, più del 90% dei cittadini statunitensi può avere accesso ad almeno sei operatori dotati ciascuno della propria infrastruttura che forniscono servizi di traffico voce a prezzi ragionevoli; e undici network nazionali che forniscono servizi a banda larga con tassi di copertura e penetrazione sempre crescenti.

Ricordare l’evoluzione del quadro regolatorio (meglio, de-regolatorio) statunitense è importante: in effetti, serve a ricordare che quando la Ue varò il pacchetto regolamentare del 2002 in tema di comunicazioni elettroniche, lo fece basandosi su un modello che altrove era già stato dichiarato inadatto a stimolare l’investimento necessario in infrastrutture di nuova generazione: la base di quell’ecosistema di Internet che oggi costituisce motore fondamentale della produttività e della crescita economica. Dal “peccato originale” della Ue alla situazione di emergenza attualmente percepita a Bruxelles, il passo è stato tanto breve quanto inevitabile.

4.1. Uno sguardo indietro: il quadro regolamentare del 2002

Il quadro regolamentare sulle comunicazioni elettroniche del 2002 è stato spesso considerato come un’esperienza di successo, soprattutto perché alla sua implementazione nel corso degli anni si è accompagnato un periodo di generale riduzione dei prezzi dei servizi di telecomunicazione fissa e mobile. Tra i principali aspetti positivi del “pacchetto telecomunicazioni” vi era senza dubbio l’introduzione di un regime di autorizzazione generale, che andava a sostituire i regimi di licenza per singolo servizio che in precedenza rendevano assai complesso e costoso entrare nel mercato. Come specificato all’Articolo 8 della “Direttiva Quadro”, gli obiettivi perseguiti dalla normativa includevano mercati più concorrenziali, un livello efficiente di investimento in infrastruttura, l’innovazione, la gestione efficiente dello spettro radio e della numerazione, lo

sviluppo del mercato interno delle comunicazioni elettroniche e, più in generale, la promozione degli interessi dei cittadini europei.

A un decennio di distanza, è possibile affermare che tali obiettivi siano stati solo parzialmente raggiunti. Senza dubbio, si è assistito all'entrata di un considerevole numero di nuovi operatori nei mercati nazionali: peraltro, se all'incremento del numero dei concorrenti è seguita una riduzione dei prezzi, con conseguenti benefici in termini di efficienza statica, il quadro regolamentare sembra non essere stato in grado di promuovere in modo altrettanto efficace l'efficienza dinamica, vale a dire gli investimenti e l'innovazione. In particolare, ciò era dovuto sia alla sistematica applicazione della politica dell'accesso all'infrastruttura dell'*incumbent*, ma anche dall'impostazione generale prescelta dal legislatore comunitario: in fin dei conti, è evidente che il quadro regolamentare era stato disegnato per generare concorrenza e incrementare il numero dei concorrenti all'interno dei confini nazionali, non già nel più ampio mercato interno (Pelkmans e Renda, 2011). Ciò è esattamente quanto è accaduto, in misura tale che oggi si stima vi siano, nel Vecchio Continente, quasi duemila operatori di telecomunicazioni attivi sul mercato: peccato che quelli che investono in infrastrutture di nuova generazione si possano contare, invece, sulle dita di una mano.

Inoltre, nonostante i ripetuti tentativi della Commissione (già nel 2001, e in seguito tra il 2007 e il 2009) di centralizzare maggiormente la regolamentazione dei mercati delle comunicazioni elettroniche, in particolare per quanto riguarda risorse chiave come lo spettro frequenziale, gli Stati membri sono sin qui riusciti a “far muro” in modo assai efficace, preservando così una rimarchevole discrezionalità. Persino il tentativo della Commissione di estendere il proprio potere di veto alle proposte di rimedi regolatori avanzate dai regolatori nazionali è stato, sin qui, frustrato: a partire dal 2009, la Commissione ha guadagnato soltanto la possibilità di esprimere “serie preoccupazioni” al riguardo²⁶.

Da ultimo, è oggi possibile affermare senza tema di smentita che il quadro regolamentare non ha retto alle sollecitazioni impresse dalla transizione tecnologica verso la generazione di Internet e delle reti a banda larga, nonostante il fatto che esso era stato presentato come pacchetto di regole “a prova di futuro” (*future-proof*). Le reti di nuova generazione hanno gradualmente eroso qualsiasi frontiera tra mercati un tempo distinti come quello televisivo e quello delle telecomunicazioni, quello delle reti fisse e mobili, e quelli delle telecomunicazioni e della *information technology*. Per dirla in breve, e forse in modo un po' brusco: se negli USA il Telecommunications Act statunitense del 1996 è stato accantonato in favore delle *regulatory holidays* nel 2003, generando investimenti in fibra ottica e banda larga fissa e mobile, in

²⁶ See Renda A. (2009), *The review of the telecoms framework: a tale of the anti-commons*, NEREC Report 2009, Madrid. Available at <http://www.fedea.es/pub/NEREC%20report.pdf>.

Europa il persistere di un vetusto schema regolamentare ha progressivamente indebolito ogni tentazione di investire nelle nuove reti, portando il Vecchio Continente in una situazione che si può definire di “sudditanza tecnologica” nei confronti di paesi come gli USA, ma anche il Giappone e la Corea del Sud.

4.1.1. Il mercato unico digitale: mission impossible?

Le cause sopra elencate hanno contribuito a creare una situazione quasi paradossale: il quadro regolamentare appare a un tempo troppo rigido per governare l'evoluzione frenetica dell'ecosistema di Internet, e troppo flessibile per poter generare un vero e proprio mercato unico. Ma il vero problema fin qui è stato un altro: fino all'inizio del 2013, non vi era molta chiarezza nemmeno su cosa davvero si intendesse per mercato unico digitale. Secondo i regolatori nazionali, il mercato unico si limita alla mera convergenza degli approcci regolatori: ma è più che evidente che il concetto di mercato interno contenuto nei Trattati Ue non si limita a tale fenomeno, ma si estende anche alla convergenza e integrazione tra mercati, all'emergere di operatori transnazionali, e persino (anche se non in misura totale) alla convergenza dei prezzi. Come recentemente confermato da un *working paper* della DG ECFIN della Commissione Europea di tale convergenza non vi è traccia alcuna nei 28 Stati membri, e in alcuni casi la divergenza tra livelli di prezzo e condizioni di mercato sembra addirittura accentuarsi con il tempo²⁷.

In conclusione, il quadro regolamentare delle comunicazioni elettroniche, nella sua forma attuale, non è stato e non sembra poter essere un volano di integrazione dei mercati europei: una profonda riforma delle regole in vigore, dunque, si impone come essenziale e irrinunciabile per il raggiungimento di questo importante traguardo.

4.1.2. Il mito della “better regulation”

Il fatto che il quadro regolamentare delle comunicazioni elettroniche fosse un punto di partenza adeguato per garantire la competitività del settore a livello globale è stato un vero e proprio “mantra” dell'ultimo decennio. Secondo molti commentatori, il pacchetto comunicazioni elettroniche del 2002 era caratterizzato dalla giusta dose di neutralità tecnologica, nonché di uno strumentario preso a prestito dal diritto antitrust, e dunque perfettamente in linea con l'obiettivo di rendere la regolazione transitoria, e di lasciare che nel giro di qualche anno il settore fosse gradualmente lasciato al mero controllo ex post da parte delle autorità preposte alla tutela della concorrenza. L'enfasi sulla

²⁷ Cfr. Commissione Europea, DG ECFIN, Occasional Papers 129, Market Functioning in Network Industries - Electronic Communications, Energy and Transport, febbraio 2013.

qualità delle regole in vigore è stata tale che nel corso dell'ultima revisione del “pacchetto”, nel 2009, la direttiva principale è stata denominata ufficialmente “Direttiva *better regulation*”, denominazione che evocava un presunto allineamento con i principi di chiarezza, trasparenza, *accountability* che vengono normalmente considerati sinonimo di qualità della legislazione. Peccato che le regole attualmente in vigore manchino di tali requisiti per almeno tre motivi.

Innanzitutto, la c.d. neutralità tecnologica non è stata mai completa nel pacchetto telecomunicazioni, dato che le regole recavano una ben radicata distinzione tra telefonia fissa e mobile: tale mancanza di neutralità è divenuta progressivamente più marcata durante la fase di implementazione, posto che alcuni mercati sono stati definiti in modo che richiama una specifica tecnologia (*copper loop*, trasmissione del segnale televisivo, etc.).

In secondo luogo, gran parte dei mercati rilevanti definiti dai regolatori nazionali non è, sin qui, stato passato al vaglio del c.d. “test dei tre criteri”, che secondo la Commissione determina la necessità di sottoporre un certo mercato a regolamentazione *ex ante*. In effetti, il regolatore nazionale può scegliere di affidarsi a una lista di mercati rilevanti “pre-definita” dalla Commissione – alla quale il test dei tre criteri è stato applicato, seppur in modo generico e non riferito alle specificità dei mercati nazionali: in tal modo, non si richiede un vero e proprio onere della prova per poter regolamentare il mercato, nel caso si riscontri l'esistenza di un operatore dotato di significativo potere di mercato. Ciò implica anche che la maggioranza delle decisioni adottate dai regolatori nazionali sin qui non sono state accompagnate da una vera e propria analisi di impatto, e dunque non sono state adeguatamente motivate come proporzionate, efficaci ed efficienti.

In terzo luogo, l'applicazione sistematica di principi e strumenti di antitrust, seppur in prospettiva *ex ante*, non sembra essere stata completa. Non soltanto si è assistito a un'applicazione della politica dell'accesso ben più estesa ed aggressiva di quanto l'approccio della Corte di Giustizia all'applicazione del diritto della concorrenza in tema di *essential facilities* non abbia sin qui contemplato²⁸. Ma quel che più colpisce è che in generale, l'evoluzione frenetica dei mercati in questione è stata progressivamente “ingabbiata” in un quadro regolamentare frammentato in mercati rilevanti tenuti artificialmente distinti (inizialmente, ben 18 mercati), molti dei quali non sarebbero stati definiti come mercati rilevanti separati da un'autorità antitrust. In aggiunta, il concetto di “significativo potere di mercato” applicato nel pacchetto telecomunicazioni – se applicato in modo corretto – può costituire un valido aiuto per i regolatori, ma

²⁸ See Renda, A. (2010), *Competition-regulation Interface in Telecommunications. What's left of the Essential Facilities Doctrine*, Telecommunications Policy, Vol. 34, Issues 1-2, February-March 2010, at 23-35.

non fornisce molte informazioni per quanto riguarda i rimedi più appropriati da adottare.

4.2. La proposta “Connected Continent”

Il nuovo pacchetto di regole denominato “Connected Continent” presentato dalla Commissione europea l’11 settembre 2013 promette un’inversione di rotta e un cambiamento di marcia, verso il completamento del mercato unico digitale. Per la terza volta (dopo il 2001 e il 2006-2007), la Commissione propone di estendere il proprio controllo e potere di veto sui rimedi proposti dai regolatori nazionali, nonché di promuovere un maggiore coordinamento delle regole e delle procedure soprattutto per quanto concerne lo spettro frequenziale, e in particolare alcune bande di frequenza ritenute essenziali per la competitività del vecchio continente (700Mhz, 800Mhz). Entrambe le proposte saranno con ogni probabilità osteggiate già dal Parlamento europeo (i cui comitati IMCO e ITRE hanno recentemente avviato la discussione sugli emendamenti), e senza dubbio lo saranno ancor di più nel Consiglio, che negli anni passati si è sempre distinto per la propria riluttanza a concedere maggiori poteri alla Commissione in tema di spettro. Allo stesso tempo, peraltro, le proposte messe in campo dalla Commissione sembrano di per sé già troppo “timide” per poter davvero realizzare quel cambiamento di direzione evocato più volte dal Commissario Kroes.

Nell’ambito del pacchetto “Connected Continent”, si è data molta importanza a una proposta avanzata dalla Commissione, che affronta con sistematicità ed enfasi sin qui sconosciute il problema – un tempo definito irrilevante dalla stessa Commissione – della neutralità della rete, vale a dire il principio in base al quale tutti i pacchetti di dati devono essere trattati in modo analogo e non-discriminatorio da coloro che possiedono e gestiscono le reti di telecomunicazioni. Ciò implica che non gli *Internet Service Provider* (ISP) non possano bloccare o intenzionalmente rallentare o accelerare alcuna applicazione o contenuto (se non lo spam), né possano attivare corsie preferenziali per alcuna tipologia di traffico sulla rete.

Secondo alcuni, sostenere questo principio al punto da farlo diventare obbligo di legge costituisce l’unica vera garanzia che la rete rimanga libera e aperta, e che gli utenti finali possano avere accesso a tutte le applicazioni e i contenuti di loro gradimento ogni qual volta lo desiderino, e da qualsiasi apparecchio. Non soltanto: la neutralità della rete sarebbe anche un baluardo a difesa del pluralismo e della libertà di espressione, posto che impedisce qualsiasi censura di contenuti e applicazioni. Inoltre, la neutralità della rete viene presentata come garanzia della concorrenzialità del mercato, posto che altrimenti ISP come Telecom Italia o France Telecom sarebbero tentati dalla possibilità di rallentare

ad arte i servizi VoIP come Skype, per impedire che essi sottraggano risorse ai già vacillanti ricavi dai servizi voce.

Per altri versi, molti altri esperti hanno sottolineato che l'utilizzo della rete per una molteplicità di nuove applicazioni, dalla televisione via protocollo IP allo *e-Health*, rende necessaria una qualche forma di gestione del traffico, posto che alcune applicazioni hanno maggiore necessità qualità del servizio rispetto ad altre. Inoltre, la possibilità di creare “corsie di emergenza” è vista da molti esperti come l'unica vera opportunità, per gli ISP, di monetizzare i loro investimenti in reti di nuova generazione. In assenza di tale opportunità, riesce difficile immaginare ingenti investimenti in fibra ottica in Europa: perché investire, se poi i giganti del Web possono trarre vantaggio quasi esclusivo dalle nuove reti, senza corrispondere un pagamento per l'utilizzo della banda? Specialmente in un contesto dominato ancora dalla politica dell'accesso a livello di infrastruttura (che già di per se, come si diceva, deprime in modo significativo l'incentivo a investire), l'enfasi sulla obbligatorietà *ex lege* del principio di neutralità della rete diventa ulteriore motivo di preoccupazione dal punto di vista dei potenziali investimenti negli anni a venire.

A complicare la situazione, va ricordato che a livello nazionale, i principali Stati membri hanno adottato scelte diametralmente opposte: se l'Olanda e la Francia hanno approvato leggi orientate verso la neutralità della rete, nel Regno Unito si è presa la strada opposta, nella convinzione che la “diversità” della rete (ovviamente, se compatibile con l'applicazione della normativa antitrust) sia una condizione essenziale per il miglioramento del servizio reso agli utenti, nonché per l'incentivazione dell'investimento nelle nuove reti. La questione è divenuta così controversa che persino la Commissione e il Parlamento europeo si sono, nel corso degli ultimi anni, espressi in modo assai diverso: il Parlamento europeo è arrivato perfino ad approvare una risoluzione in cui si invoca la c.d. neutralità a livello di *device* – come a dire che alla Apple non dovrebbe essere consentito vendere apparecchi come l'iPhone, con sistema operativo e “app store” personalizzati.

In questo scenario a dir poco confuso, la Commissione propone una soluzione apparentemente equilibrata, tesa a proteggere la neutralità della rete come principio generale, ma lasciando spazio ai “servizi specializzati” (vale a dire, servizi a qualità garantita) purché questi ultimi non alterino o riducano eccessivamente la qualità della rete Internet “aperta”, quella *best effort*. Tali servizi specializzati potranno, sulla base di questa proposta, realizzarsi a mezzo di accordi tra ISP e fornitori di applicazioni e contenuti. Ciò implica anche che i regolatori nazionali potranno intervenire per imporre rimedi ogni qual volta gli ISP dovessero portare l'*open internet* al di sotto di una (non meglio precisata) soglia di qualità del servizio.

Si tratta, come si è detto, di una proposta assolutamente sensata ed equilibrata sulla carta. Ma vi sono due motivi di preoccupazione, di cui è assolutamente necessario tener conto. Da un lato, il Parlamento europeo sembra intenzionato a imprimere una svolta verso una maggiore tutela della neutralità e, dunque, a un minor spazio per gli “accordi specializzati”: così, almeno, pare di evincere dalla discussione in seno ai comitati IMCO e ITRE, i quali sembrano assai sedotti dal termine “neutralità” come sinonimo di protezione dei consumatori contro le manipolazioni delle imprese di telecomunicazione. Peccato che la verità sia un'altra, e che la rete sia divenuta nel tempo tutt'altro che neutrale proprio per garantire una migliore qualità dei servizi agli utenti finali.

Dall'altro lato, anche se la proposta della Commissione dovesse sopravvivere alle forche caudine della co-decisione, la sua applicazione pratica risulterebbe comunque di proibitiva difficoltà per i regolatori nazionali. Non è chiaro, infatti, cosa si debba intendere per “eccessiva alterazione” del funzionamento dell'*open internet*. È, al contrario, evidente che il livello “sufficiente” di qualità del servizio è un concetto assai sfuggente, e senza dubbio diverse da utente a utente, nonché da applicazione ad applicazione. Ciò rende assai probabile che la proposta della Commissione finisca col generare molta confusione e poca certezza regolatoria per tutti quegli operatori che volessero avvalersi della possibilità di creare servizi specializzati – uno per tutti, Youtube, ma si potrebbe citare anche Netflix, che da qualche tempo ormai medita di fare il proprio ingresso nel mercato Europeo.

A fronte dell'incertezza imperante sul fronte *net neutrality*, è necessario che l'Unione europea sappia compiere i passi giusti verso regole che abbinino certezza giuridica e incentivi all'investimento, senza compromettere la concorrenza nel medio-lungo periodo. Si tratta, a sommosso parere di chi scrive, di evitare alcuni problemi che spesso si sono presentati nella storia recente della regolazione di questo settore. Innanzitutto, troppo spesso le regole concepite a Bruxelles non tengono conto della difficoltà di implementazione. Anche la proposta sulla *net neutrality* si pone su questa indesiderabile scia. Basti pensare che le regole esistenti, inserite nel 2009 all'interno della Direttiva Servizio Universale, hanno già mostrato una straordinaria difficoltà di applicazione pratica. Da una parte, l'Art. 20 della Direttiva ha introdotto obblighi di trasparenza in capo agli ISP, senza preoccuparsi di specificare il modo con cui l'informazione sulle pratiche di *traffic management* applicate dall'ISP sulla propria rete possa essere veicolata all'utente finale. Basterà fornire all'utente finale un manuale di alcune centinaia di pagine in linguaggio tecnico informatico per assolvere all'obbligo di legge? Inoltre, l'Articolo 22 della stessa Direttiva consente già ai regolatori nazionali di intervenire in caso di riduzione della qualità del servizio al di sotto di standard di accettabilità, al fine di ripristinare un livello di qualità minimo (“minimum QoS”): anche in questo

caso, come probabilmente accadrà per la proposta contenuta nel pacchetto Connected Continent, la regola è risultata quasi impossibile da applicare: perché non imparare dagli errori del passato?

Inoltre, è evidente che la proposta della Commissione è finalizzata a creare incentivi all'investimento in reti di nuova generazione attraverso la possibilità di servizi specializzati, che consentano agli ISP di monetizzare parte del loro investimento. Peraltro, è importante ricordare che da molti anni l'architettura di Internet ha compiuto una significativa deviazione dall'originario paradigma di neutralità. Oggi, la "rete delle reti" è un coacervo di piattaforme che coesistono ai vari livelli dell'architettura originaria: parte di queste piattaforme appartengono allo *open Internet*, e utilizzano il protocollo IP; mentre altre sono proprietarie e rispondono a regole diverse. Anche all'interno della rete originaria, che utilizza il protocollo IP, imprese come Akamai e Google da anni utilizzano tecniche come il *caching* e lo *storage* per garantire una migliore gestione del traffico e, in fin dei conti, un servizio migliore proprio perché non "neutrale". Dunque, perché accanirsi nel perseguire la neutralità della rete a livello di infrastruttura, se comunque la rete non risponde più a criteri di neutralità ai livelli corrispondenti alle applicazioni e ai contenuti? Sarebbe erroneo pensare che basti applicare la *net neutrality* a livello infrastrutturale per garantire all'utente finale l'accesso a qualsiasi contenuto e applicazione da qualsiasi *device* e qualsiasi luogo (*any content, anywhere, any time, through any device*). Anche in questo caso, l'assenza di una visione olistica della rete porta il legislatore ad adottare un approccio regolatorio inaccettabile perché parziale: a meno che non si voglia cercare di imporre un criterio di neutralità a tutti i livelli della rete, come sembra emergere dalla recente istruttoria antitrust avviata dalla Commissione europea sulle pratiche di Google nel mercato dei motori di ricerca e, da ultimo, anche sulle piattaforme mobili (Android): idea che però può finire col produrre risultati disastrosi in termini di qualità dell'esperienza dell'utente finale, senza porre vero rimedio alla mancanza di neutralità della rete.

Da ultimo, va notata un'ulteriore anomalia prodotta dall'approccio scarsamente consapevole della Commissione e soprattutto del Parlamento europeo. Se si pensa che il dibattito in tema di neutralità ha preso le mosse, a metà degli anni novanta, dalla necessità di preservare la libertà di espressione e la *privacy* evitando che gli ISP potessero ispezionare i pacchetti di dati inviati o ricevuti dai loro abbonati, fa sorridere pensare che l'attuale soluzione prospettata dal pacchetto *Connected Continent* propone di garantire la neutralità nel modo assolutamente opposto – vale a dire, creando un macchinoso e assai invasivo sistema di notifiche e ispezioni, purché finalizzate a garantire l'assenza di discriminazione. Un risultato che, a ben vedere, non potrà piacere ai paladini della neutralità della rete, e che rende la proposta della Commissione (e

soprattutto, la sua elaborazione da parte del Parlamento) assai indigesta per entrambi gli schieramenti che da mesi ingaggiano un dibattito feroce sul valore della neutralità, e sulla necessità della *net diversity*.

4.3. L'Agenda Digitale e il semestre di presidenza: alcune raccomandazioni

La riforma del pacchetto telecomunicazioni cade sulle spalle del semestre di presidenza italiano del Consiglio Ue. Cosa è necessario fare? Disegnare (più che completare) un mercato unico digitale è operazione complessa che non può però aspettare nemmeno un giorno: più la connettività diventa preconditione essenziale di qualsiasi investimento produttivo, più i ritardi europei nella banda larga fissa e mobile diventano una vera e propria zavorra che impedisce ai paesi Ue di tornare a crescere: se è vero – come pare ormai pacifico tra gli economisti – che l'Europa sconta un problema di produttività, e se è parimenti vero che la principale variabile che spiega il gap di produttività USA-EU è l'ICT, allora non si può più attendere per trovare una soluzione convincente al problema. Nel presentare *Connected Continent*, la Commissione ha avuto cura di ricordare che a fronte di un incremento del traffico IP di circa il 900% previsto nel periodo 2006-2016, gli operatori di telecomunicazione asiatici vedranno crescere i loro ricavi del 40%, quelli statunitensi del 35%, mentre quelli europei vedranno calare i loro ricavi del 10%. Ciò lascia poche speranze in termini di *business case*: difficilmente, in assenza di un vigoroso cambiamento di rotta, si potrà pensare che gli ISP abbiano sufficienti incentivi per investire nelle reti di nuova generazione. I dati confermano che in termini di investimenti gran parte dell'Europa è al palo: per citare un dato recente (fonte CTIA), alla fine del 2013 circa il 20% delle connessioni mobili negli USA viaggiava a grande velocità grazie al 4G (LTE); in Europa, la percentuale non superava il 2%.

Come si esce da questa *impasse*? A sommosso parere di chi scrive, sarebbe preferibile adottare un approccio flessibile e innovativo alla neutralità della rete, imponendo agli ISP (dominanti) di non discriminare tra tipologie di traffico simili e di offrire servizi di *traffic management* a pari condizioni a tutti coloro che volessero utilizzarli; allo stesso tempo, è necessario un approccio più *investment-friendly* per quanto riguarda la politica dell'accesso alle reti in banda larga, con una maggiore deregolamentazione laddove emergano condizioni di concorrenza tra infrastrutture. Allo stesso tempo, nel settore mobile è necessario riflettere su come avviare un rapido processo di consolidamento: una via percorribile, da questo punto di vista, sembrerebbe essere quella della organizzazione di aste pan-europee per l'assegnazione di frequenze in determinate bande “chiave” di frequenza, a partire dalla banda 700MHz. Un buon *design* dell'asta, abbinato a una scelta accurata della

tempistica e del numero di lotti da assegnare, potrebbe indurre il mercato a generare accordi e processi di consolidamento che, in ultima istanza, possano portare alla creazione di soggetti forti, in grado di negoziare ad armi pari con i giganti dell'IT.

Più nello specifico, è possibile immaginare una serie di riforme praticabili nel breve periodo, tra cui l'introduzione di un obbligo di analisi di impatto *ex ante* da abbinare alle decisioni regolatorie a livello nazionale, nonché la semplificazione della lista dei mercati rilevanti e la predisposizione di una guida più aggiornata alla definizione del mercato rilevante e alla identificazione del potere di mercato. Gran parte di queste riforme è stata già proposta dalla Commissione nel pacchetto *Connected Continent*, nel quale si pongono le basi per superare la regolazione di prezzo nelle reti ad alta velocità e si osserva come i regolatori nazionali debbano sempre di più rivolgere l'attenzione a fonti di pressione concorrenziale provenienti dagli *over-the-top*, dai fornitori di servizi via cavo e dalla sostituibilità fisso-mobile che ormai si può dire realtà (almeno per il 4G).

Ma per “aggreddire” davvero la questione del mercato unico digitale è necessario ben altro: in particolare, l'uso di fondi pubblici per le infrastrutture a banda larga (ove necessario), la gestione centralizzata dello spettro e un approccio sostenibile alla *net neutrality* lungo le premesse sopra descritte costituiscono elementi essenziali per la costruzione di un quadro regolatorio più adatto alle specifiche della rete. Solo con il coraggio di riforme radicali si può tentare di colmare il gap che la Ue vede aumentare di giorno in giorno nei confronti di paesi come USA, Giappone, Corea del Sud e ora anche la Cina.

5. VERSO LA “MID-TERM REVIEW” DELLA STRATEGIA EUROPA2020: DALL’AUSTERITÀ ALLA PROSPERITÀ?

Le sezioni precedenti si sono concentrate su alcuni aspetti specifici delle politiche comunitarie, dalla qualità della legislazione alla politica industriale, l’agenda digitale e la politica del commercio internazionale. Per tutti questi ambiti di azione delle istituzioni comunitarie è possibile formulare un’osservazione analoga: al termine di anni dedicati per lo più a “spegnere l’incendio”, è possibile voltarsi indietro e concludere che le politiche della Ue negli ultimi anni hanno prodotto risultati indesiderabili e a volte fallimentari, mostrando un’eccessiva rigidità, scarsa attenzione alla crescita economica, agli impatti sociali e ambientali delle politiche di austerità imposte agli Stati membri. Inoltre, l’impianto teorico su cui si fondavano quelle teorie è ormai vetusto, non solo perché già apertamente criticato da molti economisti, ma anche perché dopo la crisi finanziaria prima Olivier Blanchard per il FMI, poi la Commissione europea hanno quasi esplicitamente recitato il *mea culpa*. A questo ripensamento si aggiunge una congiuntura politica abbastanza favorevole, con Angela Merkel in sella a un governo tedesco probabilmente più europeista e progressista del precedente, la potenziale ascesa di movimenti populistici ed euroscettici e le presidenze consecutive del Consiglio Ue di due paesi del Sud Europa – la Grecia e l’Italia.

Dopo mesi passati a “spegnere l’incendio” della crisi, il 2014 deve segnare una riconciliazione tra l’azione politica dell’Unione europea e gli obiettivi di medio-lungo periodo che essa si è data all’inizio del decennio. Non si tratta solo di austerità, com’è noto, ma di iniziative per l’occupazione, il contrasto alla povertà, l’efficienza energetica, l’innovazione e la politica industriale. Non a caso la strategia Europa2020 è finalizzate al conseguimento di una crescita intelligente (*smart*), ma anche sostenibile e inclusiva.

Da questo punto di vista emerge con forza la necessità di:

6) Rilanciare la strategia Europa2020 approfittando della *mid-term review* prevista per la fine del 2014, analizzando quali delle iniziative “faro” abbiano avuto sin qui un vero seguito, e quali (come la piattaforma sulla povertà, o *youth on the move*) siano rimaste per lo più sulla carta. Sarebbe necessario:

- *Consolidare le iniziative intorno a 3-4 obiettivi fondamentali*, quali le infrastrutture, l’istruzione, l’occupazione, la tutela ambientale: altrimenti la seconda metà del decennio riproporrà il problema fin qui emerso, vale a dire la mancanza di “vasi comunicanti” tra le iniziative, che finiscono col diventare terra di conquista e spartizione per le varie

DG della Commissione europea, senza che vi sia un vero e proprio coordinamento, né una visione unitaria e omogenea.

- *Coinvolgere maggiormente le regioni e gli enti locali*, che costituiscono un elemento fondamentale nella realizzazione della strategia Europa2020 (si pensi, ad esempio, alla c.d. *smart specialization*).
- *Chiarire che tutta l'azione delle istituzioni Ue sarà orientata al raggiungimento degli obiettivi di Europa2020*. Attribuire priorità assoluta a questi obiettivi significa, come verrà chiarito in seguito, orientare verso questi obiettivi gli strumenti di *smart regulation*, la politica di coesione e di sviluppo regionale, la politica commerciale internazionale e, naturalmente, le politiche relative al mercato interno.

7) Definire il contenuto degli “accordi contrattuali” tra Commissione e Stati membri in modo non esclusivamente legato all’austerità, ed anzi collegato al raggiungimento di obiettivi legati a indicatori riguardanti il progresso lungo tutti gli obiettivi fissati da Europa2020.

A tal proposito è importante:

- *Ridefinire gli obiettivi di medio termine per singolo Stato Membro*: gli obiettivi di medio termine non possono essere solo fiscali: devono essere legati agli indicatori di Europa2020 (come rivisti nella *mid-term review*) e in linea con i nuovi diritti civili, politici, economici e sociali introdotti dal Trattato di Lisbona, che fin qui non sono stati adeguatamente valorizzati dalle politiche comunitarie.
- *Attribuire agli Stati membri l'onere di provare che le riforme proposte, se non in linea con il fiscal compact, sono le misure più adatte a raggiungere gli obiettivi 2020*. In altre parole – anche come incentivo a dotarsi di strumenti di analisi di impatto delle politiche pubbliche – gli Stati membri sarebbero chiamati a mantenersi all'interno dei parametri, spesso stringenti, del *fiscal compact* a meno che non riescano a provare che maggiore flessibilità sarebbe indispensabile al raggiungimento degli obiettivi per il 2020. Ad esempio, una maggiore spesa pubblica potrebbe essere giustificata se legata a un programma di stimolo all'occupazione – programma che però deve essere valutato *ex ante*, condiviso con gli stakeholder e con

la Commissione, monitorato nel tempo e valutato sia *in itinere* che *ex post*.

- *Promuovere la riforma del processo regolatorio, non solo riforme strutturali.* Gli Stati membri devono dotarsi di una capacità di programmazione legislativa, di valutazione *ex ante* dell'impatto delle politiche pubbliche, consultazione pubblica e online degli stakeholder e monitoraggio/valutazione *ex post* che consenta anche alla Commissione di valutare i risultati ottenuti nel tempo. Questo adempimento costituisce una pietra miliare verso la costruzione di una Unione meglio governata e più coesa, nella quale le responsabilità per i risultati ottenuti dalle politiche pubbliche possano essere attribuiti con chiarezza.

8) Adottare misure adeguate che garantiscano la qualità e il costante monitoraggio della legislazione è preconditione essenziale non soltanto per la performance economica, ma anche e soprattutto per una buona *governance* multi-livello nella Ue. La nuova strategia REFIT a livello comunitario appare promettente, ma deve essere accompagnata da alcuni correttivi e nuove iniziative. Appare in particolare importante:

- Fornire un inquadramento giuridico più chiaro per i documenti di analisi di impatto della Commissione europea.
- Chiarire la metodologia che sarà applicata a ciascun tipo di iniziativa legislativa, e in particolare il ruolo dell'analisi costi-benefici.
- Adottare un approccio incrementale all'analisi di impatto, al fine di utilizzare le risorse della Commissione in modo efficiente e in omaggio al principio di proporzionalità nell'analisi.
- Consultare gli stakeholder sulle bozze di analisi di impatto più importanti.
- Pubblicare linee guida in merito ai criteri che si applicheranno alla valutazione delle opzioni di auto- e co-regolazione.
- Pubblicare linee guida sulla valutazione ex post delle politiche e sulla misurazione degli impatti cumulativi della legislazione Ue.
- Adottare un approccio più chiaro e coerente al principio di sussidiarietà.
- Rivedere e aggiornare l'accordo inter-istituzionale sulla qualità della legislazione.
- Integrare l'Impact Assessment Board con esperti esterni e accademici di chiara fama.
- Fornire incentivi agli Stati membri per una vera convergenza con l'agenda della "regulatory fitness".

9) Definire in modo chiaro le modalità di attuazione della politica industriale e di quella del commercio con l'estero. Il calcolo dei costi cumulativi per settore industriale e, più in generale, la definizione di una nuova politica industriale per l'Europa sono iniziative di assoluto interesse che necessitano, nel tempo, di una maggiore concretezza e coerenza metodologica e di una maggiore chiarezza anche nei confronti delle parti interessate all'interno del tessuto industriale. In particolare, le seguenti raccomandazioni possono essere formulate:

- *È necessario approntare quanto prima un documento metodologico per l'analisi dei costi cumulativi.* Le prime analisi, svolte dal CEPS di Bruxelles insieme ad Economisti Associati, costituiscono senza dubbio un primo passo vero quello che dovrà essere uno sforzo maggiormente coerente sia dell'interno della Commissione (nella quale, come si è detto, il Segretariato Generale non ha ancora chiarito del tutto la relazione tra analisi dei costi cumulativi e fitness check), sia a livello metodologico, sia nella definizione dei settori da analizzare nel tempo.
- *È importante avviare un'ampia e concreta discussione sulle possibili iniziative "orizzontali" che si rendono necessarie per incrementare la competitività di tutti i settori industriali.* In particolare, come si vedrà nella sezione 4, si tratta di concepire una strategia Europea per le materie prime, per il costo dell'energia e per le infrastrutture, inclusa in particolare quella digitale.

Quanto alla politica del commercio internazionale:

- *il partenariato transatlantico (TTIP) è importantissimo per l'Europa:* è però altrettanto fondamentale che essa venga portato a compimento in modo pragmatico e concreto, in particolare mostrando concretezza e disponibilità a modificare in modo significativo l'approccio regolatorio Europeo in alcuni settori chiave per la competitività del Vecchio Continente (ad esempio, nella politica energetica, nell'agenda digitale, nella politica relativa allo shale gas, nella regolazione dei prodotti chimici e farmaceutici).
- *In aggiunta, il TTIP deve portare alla Ue soprattutto una promessa futura di accesso a un mercato fondamentale e di nuovo in crescita come quello statunitense:* ciò può risultare fondamentale per settori chiave dell'economia europea (e italiana). Quello che invece il partenariato non deve diventare è uno scudo protezionistico nei confronti della Cina e di altre potenze emergenti, nei confronti delle quali deve invece esservi un atteggiamento costruttivo.

10) Rilanciare l'agenda digitale in modo coraggioso e innovativo.

L'agenda digitale è di fondamentale importanza per la ripresa della competitività europea: basti pensare che il settore ICT è a un tempo il principale motore della crescita della produttività europea, e anche il principale elemento che spiega la maggiore produttività statunitense rispetto a quella della Ue. In altre parole, da noi l'ICT è fonte di produttività, ma non quanto potrebbe esserlo. Per la prima volta da decenni, l'Europa si trova ad arrancare dietro paesi emergenti e industrializzati in settori chiave quali l'infrastruttura fissa e mobile a banda larga, ivi inclusa la politica dello spettro: a questa carenza di fondo si accompagnano le scarse competenze informatiche, nonché la grande incertezza che accompagna la regolazione della neutralità della rete, la protezione dei dati personali, la politica della concorrenza, il diritto d'autore e altri settori dell'ecosistema di Internet.

Per il futuro, è necessario:

- *Semplificare la lista dei mercati rilevanti alla base del “pacchetto telecomunicazioni”, possibilmente riportando l'attività del regolatore in linea con i principi essenziali del diritto della concorrenza.*
- *Centralizzare la politica dello spettro, coordinando l'allocazione delle frequenze in porzioni di spettro chiave come quelli 700Mhz e 800Mhz, e possibilmente ricorrendo ad aste pan-europee in alcune bande chiave per la competitività del sistema Europa (ad esempio, 700MHz).*
- *Ridurre il costo dell'investimento in infrastrutture a banda larga fissa e mobile, attraverso l'uso di fondi pubblici nelle aree rurali e una politica di condivisione dell'infrastruttura passiva che si applichi a tutte le utilities.*
- *Chiarire le regole sulla neutralità della rete, sulla protezione dei dati personali e sul diritto d'autore a livello pan-europeo.*
- *Avviare una riflessione concreta e organica sull'applicazione delle normative sulla protezione dei dati personali, sulla sicurezza informatica e sul diritto d'autore, che presentano punti di contatto tali da necessitare un approccio olistico e integrato.*
- *Avviare azioni ambiziose per promuovere le competenze e conoscenze digitali tra giovani e adulti. Si stima ad oggi che nel 2014-2015 rimarranno vacanti circa un milione di posti di lavoro nella Ue, per via della mancanza di *curricula* adatti alle mansioni – ad esempio, nel *cloud computing*.*

PARTE III

ITALIA: PROBLEMI E OPPORTUNITÀ

PARTE III: ITALIA TRA PROBLEMI E OPPORTUNITÀ

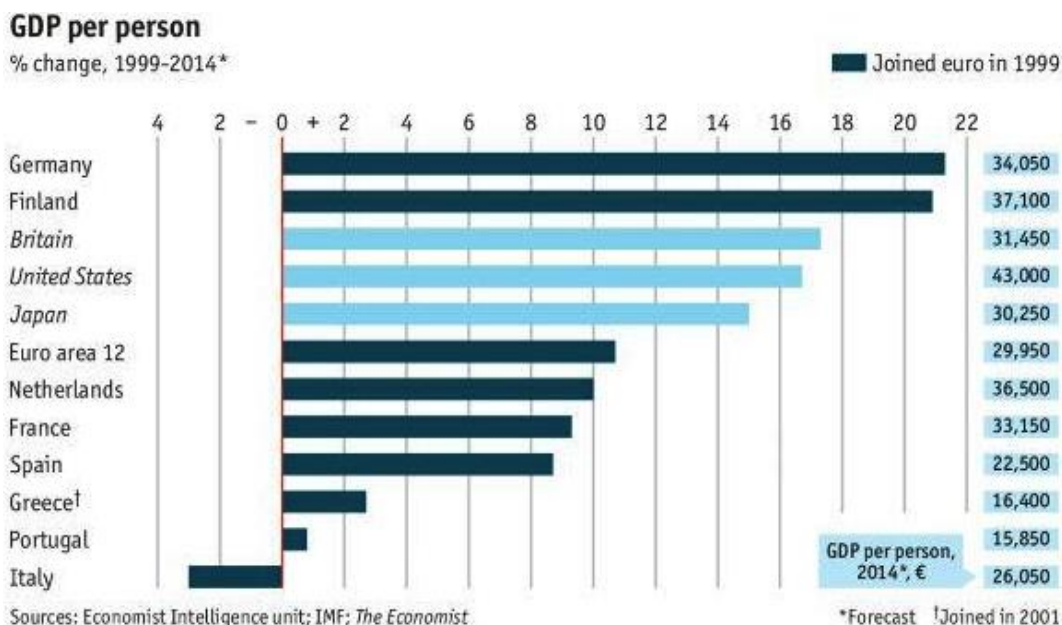
1. MALATO D'EUROPA, O MALATO DELL'EUROPA?

Che la situazione economica dell'Italia non sia al momento rosea non è affermazione né misteriosa, né particolarmente controversa. Per valutare compiutamente la situazione è sufficiente dare un'occhiata alle cifre: tutti i principali indicatori economici dipingono per il periodo 2008-2013 un quadro sconsolante.

È peraltro importante considerare che anche per l'Italia, come per l'Europa nel suo complesso, il declino non è iniziato con la crisi, ma si è materializzato nel corso degli ultimi due decenni, caratterizzati da bassa crescita e trend macroeconomici spesso divergenti rispetto a quelli delle altre grandi economie europee. In particolare, si è registrato in Italia a partire dal 1994 un crescente divario in termini di produttività del lavoro rispetto a paesi come Germania e Francia, che hanno in tal modo costantemente accresciuto la loro competitività rispetto al nostro paese. In particolare, durante il periodo 2001-2012 la crescita del Pil italiano ha continuato ad allontanarsi dalla media europea, con un incremento medio annuo inferiore di quasi un punto percentuale rispetto ai Paesi Ue15²⁹. La crisi, poi, non ha migliorato le cose: fra il 2008 e la fine del 2012 il Pil italiano è diminuito di quasi il 6%, mentre quello della Francia è rimasto invariato, e quello della Germania è addirittura aumentato di oltre il 2%. In termini di Pil pro capite, nel 2012 il divario con i Paesi dell'Ue15 si è attestato a quasi nove punti percentuali. Nello stesso periodo, in Italia il reddito disponibile delle famiglie, scontata l'inflazione, è diminuito di quasi il 10%: riportando il dato pro-capite ai livelli di venti anni fa. Rispetto al 2008, alla fine del 2012 si erano perduti 681mila posti di lavoro. Il tasso di disoccupazione è tornato ai livelli del 2001, mentre quello giovanile ha raggiunto quasi il 38%.

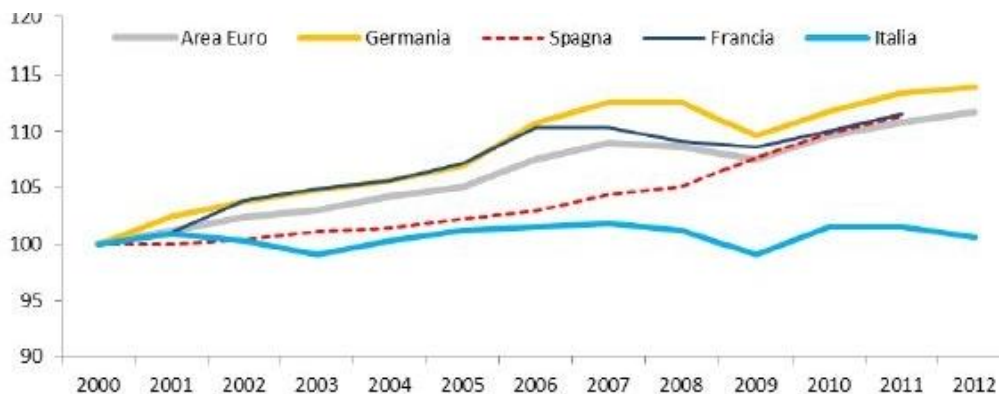
²⁹ Programma Nazionale di Riforma 2013, disponibile online al sito http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013_italy_it.pdf.

Figura 14 – Cambiamento percentuale del Pil pro capite, 1999-2014



Per avere una fotografia della produttività stagnante del nostro paese è sufficiente ricordare come la produttività oraria in Italia sia di 32,2€/ora contro i 37,2 dell'area euro e gli oltre 40 di Francia e Germania (cfr. figura 15). Tra il 2000 e il 2010 essa è cresciuta dell'1,2% rispetto al 9,5% nell'area euro. In aggiunta, il problema della produttività è particolarmente acuto per quanto riguarda le cosiddette micro-imprese, quelle cioè con meno di 10 addetti, che in Italia rappresentano il 94,6% delle PMI, e la cui produttività è inferiore di oltre il 34% rispetto alle concorrenti nelle principali economie dell'area euro. Il segmento delle medie imprese (50-249 addetti) fa invece registrare una performance mediamente superiore a quella degli altri tre paesi (+14%).

Figura 15 – Produttività del lavoro per ora lavorata nelle maggiori economie europee, 2000-2012 (indice 2000 = 100)



Fonte: Eurostat

La situazione qui descritta è stata ovviamente oggetto di innumerevoli ed approfondite analisi da parte di esperti italiani ed internazionali, e più specificamente da parte delle istituzioni della Unione europea (Ue) preposte a sorvegliare la stabilità della economia della zona euro nel suo insieme. Come illustrato più nel dettaglio di seguito, la grande maggioranza di questi studi perviene a conclusioni analoghe indicando una serie di aree nelle quali il ritardo accumulato dall'Italia rende imperativa l'adozione di una serie di riforme strutturali atte a rilanciare l'economia, e vien fatto di dire, la società italiana.

Le aree di criticità che ricorrono in ognuno di tali documenti sono le seguenti:

1. Istruzione, formazione e abbandono scolastico.
2. Sostegno alle Piccole e Medie Imprese (PMI) nell'ambito della quale si possono individuare gli ulteriori specifici problemi di:
 - a) accesso al credito (finanziamenti, credito d'imposta e venture capital);
 - b) ricerca e innovazione, crescita;
 - c) internazionalizzazione ed export.
3. Semplificazione amministrativa e digitalizzazione;
4. Utilizzo dei fondi strutturali.

Di seguito, analizziamo in breve ciascuna di queste aree, individuando prospettive di riforma.

1.1. Istruzione, formazione e abbandono scolastico

Tutte le analisi condotte sul tema della crescita economica indicano nella disponibilità di un capitale umano di qualità uno degli elementi chiave per sfruttare appieno le nuove tecnologie, per favorire l'innovazione e l'aumento della produttività. Anche la strategia Europa2020 individua il tema delle “nuove competenze” tra le priorità del decennio, senza considerare che la capacità di formare lavoratori ed esperti dotati di competenze al passo con i tempi è essenziale anche per altri pilastri della strategia europea di crescita, dalla “nuova manifattura” che dovrebbe rilanciare la crescita nel Vecchio Continente in base alla nuova politica industriale europea (cfr. *supra*, Sezione 2) all'agenda digitale, per la quale si prevede che quasi un milione di posti di lavoro andranno vacanti (e verranno occupati da forza lavoro non europea) in settori come quello del *cloud computing* negli anni a venire. Le raccomandazioni del Consiglio pongono l'accento sulla piaga della disoccupazione giovanile ed il costante aumento del numero di giovani cosiddetti NEET (*Not in Education, Employment or Training*), che ha raggiunto a fine 2012, rispettivamente, al 37% e al 21,1%.

Come dimostrato dalle numerose classifiche internazionali in tema³⁰ l'Italia accusa un forte ritardo rispetto ai principali partner europei per quanto riguarda la qualità del capitale umano. Il problema riguarda sia le competenze maturate dai giovani al termine della scuola dell'obbligo, sia la percentuale di laureati sulla popolazione. Inoltre, come indicato dalle raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea, anche il tasso di occupazione dei giovani che ottengono una laurea sono i più bassi dell'Ue³¹, “a dimostrazione della scarsa pertinenza delle competenze dei giovani laureati per il mercato del lavoro”.

La debole dotazione di capitale umano dell'Italia frena l'innovazione e i giovani laureati hanno difficoltà a inserirsi nel mercato occupazionale. La spesa pubblica italiana per l'istruzione in percentuale del Pil è fra le più basse dell'Ue, specialmente per quanto riguarda l'istruzione terziaria. Con un tasso del 17,6% nel 2012, l'Italia presenta una situazione nettamente peggiore della media Ue in termini di abbandono scolastico, soprattutto al Sud, che si traduce in mancanza di competenze di base. L'Italia registra inoltre il tasso più basso dell'Ue di istruzione terziaria dei giovani compresi nella fascia di età 30-34 anni e la partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente è inferiore alla media dell'Ue. Questo basso livello di competenze è indubbiamente all'origine della limitata capacità di innovazione dell'economia, come dimostra la debole intensità di ricerca e di innovazione delle imprese italiane. Un preoccupante riflesso di tale grave problema è rappresentato dal dato contenuto nella Scheda Informativa per l'Italia dello *Small Business Act*, nella quale si nota che in Italia il tasso di abbandono scolastico rimane nettamente al di sopra della media Ue.

Le raccomandazioni riconoscono che sono stati fatti alcuni passi avanti per quanto riguarda lo specifico problema dell'abbandono scolastico, e l'agenda possibile sottolinea che, nonostante tale indicatore sia particolarmente distante dagli obiettivi europei (17,6% rispetto alla media Ue del 12,8% e dell'obiettivo di Europa2020 15-16%), l'Italia abbia nel tempo recuperato terreno, “anche se una criticità importante risiede nell'ampia diffusione del fenomeno tra gli immigrati”³².

1.2. Il sostegno alle Piccole e Medie Imprese

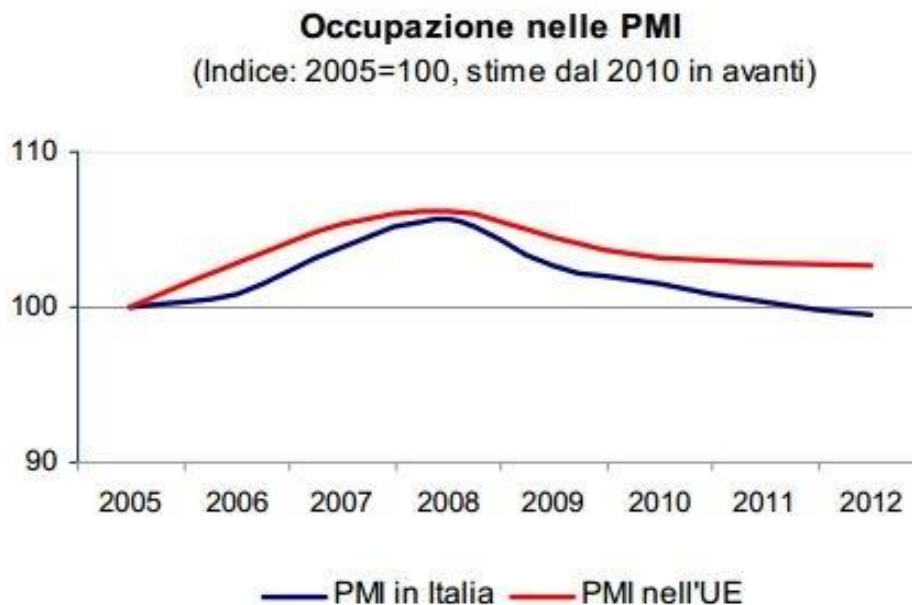
Con 3,81 milioni l'Italia si posiziona al primo posto nell'Ue per quanto riguarda il numero di Piccole e Medie Imprese (PMI). Più precisamente, la quasi totalità delle PMI nostrane (94,6 %) è costituita da microimprese che occupano meno di

³⁰ Vedi per esempio il Programme for International Student Assessment (PISA) dell'OCSE.

³¹ Già nelle raccomandazioni del 2012, vedi documento COM(2012) 318 final/2

³² Secondo il documento di lavoro dei servizi della Commissione in effetti, nel 2011 i cittadini di paesi terzi rappresentavano il 44% di tutti i casi di abbandono scolastico.

10 dipendenti. Queste ultime sono purtroppo caratterizzate da una serie di limiti strutturali che le rendono inadatte a sfruttare appieno le opportunità offerte dal mercato unico e, soprattutto nell'attuale contesto di crisi della domanda interna, ciò fa sì che esse contribuiscano in misura minore al valore aggiunto ed alla creazione di impiego. La scheda informativa dello *Small Business Act* (SBA) fa notare che, benché in Italia si contino circa 1,7 milioni di PMI in più rispetto alla Germania, esse offrono 3 milioni di posti di lavoro in meno (12,2 milioni di persone occupate contro 15,2 milioni) e producono soltanto il 56% del valore aggiunto complessivo rispetto alle loro controparti tedesche.



Fonte: Scheda informativa Small Business Act 2012, Italia

1.2.1. Le PMI italiane: peculiarità e problemi

L'Italia presenta un profilo di bassa competitività di costo delle imprese a livello nazionale: l'indicatore di competitività di costo delle imprese italiane nel 2010 è pari a 125,5. La media europea di questo indicatore, che esprime il valore aggiunto prodotto per ogni 100 euro di costo del lavoro, era pari a 143. Questo mette l'Italia all'ultimo posto della classifica rispetto agli altri paesi europei, superata anche dalla Spagna. L'Italia mostra valori di turnover lordo più bassi rispetto alla maggior parte dei paesi considerati con un sostanziale equilibrio tra tasso di natalità e di mortalità: l'indicatore di turnover lordo di imprese è pari al 14,4 per cento, in calo rispetto al 2009 (14,9%) per la diminuzione del tasso di natalità che è passato dal 7,2 al 6,7%. Il tasso di sopravvivenza a cinque anni, in continua diminuzione, scende sotto il 50%. L'Italia si caratterizza inoltre per la scarsa produttività nel lavoro, seppur di non molto inferiore alla media, e si

posiziona tra i paesi che possiedono tecnologie meno avanzate assieme a Grecia e Portogallo: soltanto il 55% delle imprese viene definito “innovativo”, contro l’80% della Germania. Questo, come si avrà modo di notare in seguito, comporta effetti di assoluto rilievo anche per quanto riguarda la capacità di internazionalizzazione di parte del nostro tessuto imprenditoriale.

Va osservato che le PMI italiane tendono a concentrarsi in maniera particolare nel settore manifatturiero. Le PMI che operano in tale settore rappresentano il 31% del valore aggiunto (contro il 21% nell’Ue) e il 25 % dei posti di lavoro nelle PMI (Ue27: 20%). Come vedremo, la limitata dimensione d’impresa, unita al tipo di manifattura prevalente in Italia, ha importanti conseguenze per quanto attiene alle possibilità di crescita delle PMI. La controprova è data dallo sproporzionato (in positivo) apporto fornito dalle PMI italiane operanti in settori di livello tecnologico alto e medio-alto sia in termini di occupazione – pur rappresentando solo l’11% delle PMI, esse offrono un posto di lavoro su cinque (il dato a livello europeo è di quasi uno su quattro) – sia in termini di valore aggiunto, di cui rappresentano addirittura il 29% del totale (in linea con i valori Ue, dove il livello è il 30%).

A livello territoriale, le regioni del Nord si confermano le più innovative; in particolare, la presenza di imprese innovatrici è marcatamente superiore in Friuli-Venezia Giulia, dove il 40,9% delle imprese ha introdotto almeno un’innovazione di prodotto o processo, seguito da Piemonte (38,9%), Emilia-Romagna (37,7%), Veneto (36,4%), e Lombardia (36,3%). Le regioni centrali mostrano in generale performance in linea con la media nazionale, mentre nel Mezzogiorno, ad eccezione dell’Abruzzo che registra un tasso di innovazione superiore alla media nazionale, l’incidenza delle imprese innovatrici è inferiore alla media nazionale e il divario raggiunge punte massime in Molise (16,5%) e Basilicata (15%). Infine, tra le regioni meno innovative si segnalano anche Lazio e Liguria.

1.2.2. Accesso al credito

L’accesso al credito è stato da tempo identificato come uno dei principali ostacoli allo sviluppo delle attività delle PMI, già oggetto di specifiche comunicazioni della Commissione europea³³, nonché oggetto di studio da parte dei più importanti economisti europei, in particolare per quanto riguarda i problemi nella trasmissione della politica monetaria espansiva condotta dalla Banca Centrale Europea. Tale grave problema rimane al centro dell’attenzione dei Capi di Stato e di governo e delle istituzioni comunitarie, come testimoniato

³³ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato delle Regioni e al Comitato Economico e Sociale Europeo “Un piano d’azione per migliorare l’accesso delle PMI ai finanziamenti” COM(2011) 870 definitivo del 7 Dicembre 2011

ancora da ultimo con il comunicato congiunto della Commissione Europea e della Banca Europea per gli Investimenti al Consiglio Europeo del Giugno 2013³⁴. A questo proposito il rapporto del gruppo dei saggi ricorda che “la questione è affrontata anche dall’Unione europea attraverso appositi strumenti di cui è importante fruire”.

Storicamente le banche svolgono in Italia un ruolo determinante nel sostegno dell’attività economica, specialmente tramite l’erogazione di prestiti alle piccole imprese. Nel 2011 più del 70% del debito finanziario delle imprese italiane consisteva in prestiti bancari, una percentuale nettamente superiore a quella di altre economie avanzate. La protratta recessione economica ha però inciso negativamente sulla redditività delle banche, indebolendone la funzione di sostegno dell’economia reale. Già dal 2012 le PMI hanno avuto crescenti problemi di accesso al credito bancario, con una dinamica che si è purtroppo prolungata fin nei primi mesi del 2013, facendo registrare una contrazione dello 0,7% (anno su anno) per quanto riguarda i prestiti alle famiglie, ed un più preoccupante 2,6% per quanto riguarda i prestiti alle imprese non finanziarie³⁵. Nell’ultima rilevazione della Banca d’Italia (10 gennaio 2014), si è registrato un ulteriore peggioramento: i prestiti al settore privato a novembre hanno registrato una contrazione su base annua del 4,3% contro un calo del 3,7% segnato ad ottobre. I prestiti alle famiglie sono scesi dell’1,5% sui dodici mesi dall’1,3% del mese precedente mentre quelli alle società non finanziarie sono diminuiti, sempre su base annua, del 6% (-4,9% a ottobre 2013). E questo nonostante sempre a novembre il tasso di crescita sui dodici mesi dei depositi privati in banca sia stato del 6,1% (5,4% a ottobre 2013).

³⁴ “Aumentare l’erogazione di prestiti all’economia: attuazione dell’aumento di capitale della BEI e iniziative congiunte Commissione-BEI”, Relazione congiunta Commissione-BEI al Consiglio Europeo 27-28 Giugno 2013

³⁵ Appendice statistica dell’Agenda Possibile, disponibile online al sito http://www.quirinale.it/grnw/statico/attivita/consultazioni/c_20mar2013/gruppi_lavoro/2013-04-12_agenda_possibile.pdf,

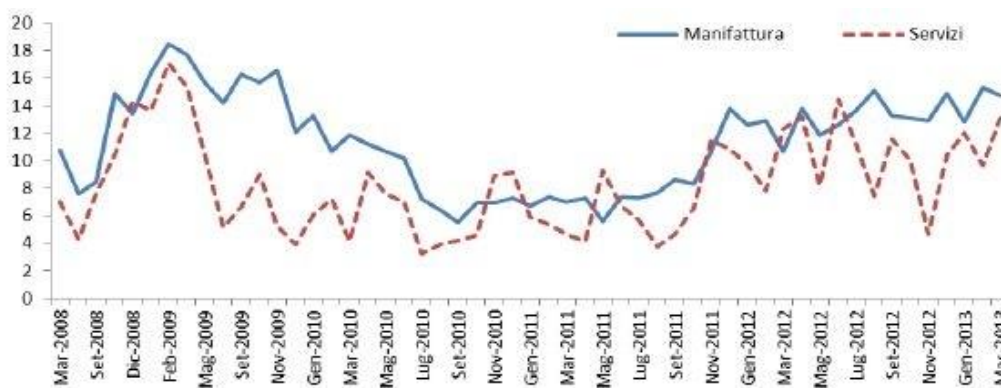
Figura 16 – Prestiti alle società non finanziarie e alle famiglie (variazioni sui 12 mesi in %)



Fonte: Banca d'Italia

Tale dato è confermato dall'indagine Istat sul clima di fiducia delle imprese, la quale evidenzia che “le imprese manifatturiere percepiscono le condizioni di accesso al credito come un elemento di rilevante criticità”³⁶. Ciò è riconducibile al forte aumento dei crediti in sofferenza (hanno raggiunto il 4%) registrato in Italia, che ha reso più rigorose le condizioni per l'erogazione di crediti alle imprese, spingendo gli istituti finanziari ad essere particolarmente attenti alla percezione dei rischi.

Figura 17 – Percentuale delle imprese che non hanno ottenuto il credito richiesto, per macrosetto



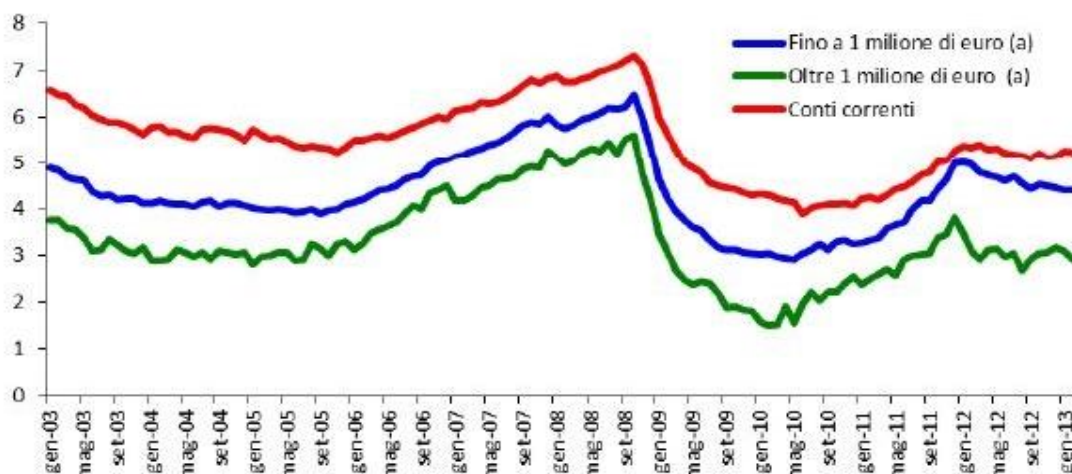
Fonte: Istat

Considerato che i finanziamenti alle attività di PMI e microimprese comportano generalmente un più alto rischio, l'inasprimento delle condizioni si è quindi manifestato attraverso l'imposizione di tassi d'interesse più elevati, nonostante la politica monetaria accomodante nella zona euro. In particolare, come

³⁶ Ibid.

sottolineato dalla Scheda Informativa SBA, l'Italia presenta differenziali più ampi del tasso di interesse tra i prestiti di piccola e grande entità (ad esempio le PMI italiane devono pagare relativamente di più per i prestiti fino a 1 milione di euro rispetto alle loro controparti nell'Ue).

Figura 18 – Tassi di interesse sui prestiti alle società non finanziarie (in %)



Fonte: Banca d'Italia

(a) Escludono i conti correnti, i dati sono relativi alle operazioni effettuate nel periodo di riferimento (nuove operazioni).

Nel suo documento del maggio 2013, il Consiglio Ue riconosce che “qualche progresso è stato fatto in questo campo” rispetto alla specifica raccomandazione di agevolare l'accesso delle imprese ai finanziamenti che il Consiglio stesso aveva rivolto all'Italia nel 2012³⁷. Da questo punto di vista, sia il Consiglio che la Commissione, ed ovviamente il governo mettono in risalto l'importanza del Fondo Centrale di Garanzia (FCG), che presta garanzie su crediti bancari a PMI sane (ritenute tali dal Fondo medesimo sulla base di criteri fondati sull'analisi dei loro bilanci) per poco più di metà del totale del prestito. Il Fondo privilegia le imprese localizzate nelle Regioni del Mezzogiorno, le imprese femminili e quelle collegate a realtà in difficoltà. Durante la crisi il FCG si è rivelato un fondamentale strumento di sostegno finanziario per le PMI e una decisione del Dicembre 2011 ne ha prolungata l'operatività, con un rifinanziamento di 400 milioni all'anno per il periodo 2012-2014. Il documento dei “saggi” nota però che esso “andrebbe dotato del potere di controllare che il beneficio della garanzia sia effettivamente trasferito alle imprese in termini di maggiore credito erogato o di minori tassi di interesse”.

³⁷ Raccomandazione di “Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2012 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2015”, COM(2012)318 final/2 del 5 Giugno 2012

Altri 10 miliardi di euro sono stati messi a disposizione delle banche italiane dalla Cassa Depositi e Prestiti, una società per azioni a controllo pubblico. In particolare, 8 miliardi dovranno essere utilizzati per finanziare gli investimenti delle PMI e il capitale operativo, e 2 miliardi di euro per ripagare i debiti dell'amministrazione pubblica nei confronti delle imprese.

Il documento di lavoro dei servizi della Commissione ritiene questa serie di misure “pertinenti e credibili”, ma, nota, “il loro livello di ambizione va ponderato in funzione del limitato margine di bilancio dell'Italia”³⁸.

1.2.2.1. Sviluppo di forme alternative di finanziamento

Le raccomandazioni del Consiglio esortano anche ad una diversificazione nelle modalità di finanziamento delle PMI, in particolare tramite il ricorso a canali non bancari, come la partecipazione al capitale, più adatti anche a promuovere la capacità d'innovazione. In effetti, fino ad oggi la disponibilità di capitale di rischio (per investimenti nella fase iniziale) delle PMI italiane è stata molto più ridotta rispetto a quelle di altri Paesi dell'Ue. La Scheda Informativa SBA riconosce che a partire dal 2011 sono state adottate alcune misure per migliorare la situazione. In particolare, è stato concluso un accordo tra i Fondi per gli investimenti europeo ed italiano. Sono stati stanziati 200 milioni di euro per incrementare le risorse a supporto della capitalizzazione e dello sviluppo delle PMI.

Infine, nel dicembre 2011 il Ministero dell'Economia e delle finanze ha introdotto l'Aiuto alla Crescita Economica (ACE) un beneficio fiscale che, come riconosciuto dal Documento di Lavoro dei Servizi della Commissione, “offre notevoli possibilità di ridurre la tendenza delle imprese a finanziarsi tramite l'indebitamento, incoraggiando il ricorso al capitale proprio”. Fra le altre recenti misure figura l'istituzione di un Fondo per la crescita sostenibile con il compito di razionalizzare le sovvenzioni alle imprese, consentire l'accesso delle PMI ai mercati dei capitali mediante “mini-bond”, che consentono la deducibilità fiscale degli interessi passivi, introdurre il finanziamento collettivo per sostenere le *start-up* innovative e offrire incentivi fiscali all'uso delle obbligazioni di progetto (*project bond*) per gli investimenti infrastrutturali.

1.2.3. Ricerca e innovazione

Il problema della bassa produttività del lavoro in Italia è legato a doppio filo a carenze in termini di tecnologie impiegate, organizzazione, livello di

³⁸ Documento di lavoro dei servizi della Commissione “Valutazione del programma nazionale di riforma e del programma di stabilità 2013 dell'Italia”, SWD(2013) 362 final, del 29 Maggio 2013.

competenze. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione fa notare che “un’azione combinata a livello di istruzione, funzionamento del mercato e finanziamento delle imprese potrebbe contribuire a migliorare le scarse prestazioni dell'Italia nel campo della ricerca e dell'innovazione”³⁹.

Tale azione diviene ogni giorno più urgente, posto che se l'Italia non riuscirà ad aumentare il proprio tasso di innovazione sarà esposta in misura sempre crescente alla temibile concorrenza dei paesi emergenti, dato il contenuto tecnologico prevalentemente medio-basso delle sue esportazioni. Per questo motivo lo stesso Programma Nazionale di Riforma ammette che “la formazione, la ricerca e l'innovazione rimangono aree di debolezza nazionale su cui concentrare maggiori sforzi”.

Per quanto riguarda la formazione, il rapporto dei saggi fa riferimento all'ampia letteratura in materia per ricordare che la qualità del capitale umano è uno dei fattori basilari per poter “sfruttare appieno le nuove tecnologie, per favorire l'innovazione e l'aumento della produttività”. Come si è già avuto modo di ricordare, anche in quest'ambito il nostro paese risulta purtroppo in svantaggio rispetto ai principali paesi europei. Effettivamente, ci posizioniamo negativamente nelle graduatorie internazionali sia per quanto riguarda le competenze degli studenti formati dalla scuola dell'obbligo, sia per quanto riguarda la percentuale di popolazione che consegue una laurea.

Anche la formazione effettuata dalle imprese è poi significativamente inferiore a quella che caratterizza gli altri paesi europei. Secondo dati del 2005 riportati nella Scheda Informativa SBA, in Italia solo il 32% delle imprese offrono opportunità di formazione ai dipendenti contro una media Ue del 58%.

1.2.3.1. La partecipazione del settore privato alla spesa per ricerca e sviluppo

La spesa in Ricerca e Sviluppo delle imprese italiane è, in rapporto al Pil, più bassa del 50% rispetto alla media Ue ed ammonta alla metà di quella francese e solamente ad un terzo di quella tedesca. Per completare questo quadro già a tinte fosche, il rapporto dei saggi rimarca mestamente che “Ricerca e Sviluppo e istruzione superiore non sono soltanto di molto inferiori alla media Ue e lontani dagli obiettivi della strategia Orizzonte 2020, ma non mostrano neppure una dinamica che suggerisca una possibilità di recupero in tempi brevi”.

Com'è ovvio, tale grave divario in termini di investimenti per ricerca e sviluppo è ricollegabile alla problematica dell'accesso al credito, e in particolar modo alla disponibilità di capitale di rischio. Per aumentare la disponibilità di quest'ultimo, e favorire così le attività innovative, i sistemi finanziari dei paesi

³⁹ SWD(2013)362.

avanzati fanno ricorso a fondi di *private equity* e di *venture capital*, strumenti che sono ancora scarsamente utilizzati in Italia. Basti pensare che la quota di siffatti fondi in rapporto al Pil rappresenta appena il 30% rispetto alla media europea e addirittura il 10% di quella degli Stati Uniti.

A fronte di tale situazione, il precedente governo si è mosso con una serie di misure miranti ad incentivare la partecipazione del settore privato alla spesa in ricerca e innovazione. In particolare, con la Legge di Stabilità 2013 si è istituito un fondo per finanziare la ricerca e le imprese, e nel PNR si dichiara l'intenzione di "esaminare la possibilità di rendere strutturale il credito di imposta per le imprese che investono". Si è data poi attuazione al 'Fondo per la crescita sostenibile' (Legge 134/2012) che ha fra gli scopi quello di promuovere "progetti di ricerca, sviluppo e innovazione di rilevanza strategica nazionale".

Nel quadro della politica di coesione territoriale 2007-2013 sono stati destinati alla ricerca e sviluppo tecnologico e all'innovazione 17,6 miliardi di euro, di cui 11,2 miliardi destinati alle Regioni dell'Obiettivo Convergenza. Nel Mezzogiorno, circa due terzi della spesa complessiva è da ricondursi agli interventi del Programma Operativo Nazionale 'Ricerca e Competitività'.

1.2.3.2. Le politiche di sostegno alle start-up innovative

L'altra importante riforma è rappresentata dall'introduzione, tramite il Decreto 'Crescita 2.0' (D.L. 179/2012), di una normativa agevolata – sia per quanto riguarda le pratiche amministrative sia per quanto riguarda il regime fiscale – per le cosiddette "Start-Up innovative". Si tratta di imprese che operino da non più di quarantotto mesi, investendo più del 30% dei loro costi di produzione nella ricerca, o in cui più del 30% dei dipendenti siano ricercatori o titolari di dottorato oppure che detengano diritti di proprietà industriale, per le quali sono stati messi a disposizione circa 200 milioni di euro. Per promuoverle nel lungo periodo si prevede invece di stanziare 110 milioni di euro all'anno.

Infine, agevolazioni fiscali sono state introdotte per incentivare opere dell'ingegno digitale, esercenti attività commerciali, arti e professioni e per le zone franche urbane.

1.2.4. Export e internazionalizzazione

Posta la costante contrazione della domanda interna, l'internazionalizzazione è, come visto, da considerarsi almeno allo stato attuale delle cose una delle vie principali verso la crescita economica. È il rapporto dei saggi a ricordare come, a partire dal 2011, "la domanda estera ha ripreso, dopo molti anni, il ruolo di principale motore della crescita ed in questo momento è l'unica componente che

sta attenuando la profondità della recessione”. A dimostrazione la bilancia commerciale ha prodotto nel 2012 l’attivo record di 11 miliardi di euro.

A paragone di altri stati membri dell’Ue, l’Italia si caratterizza per l’elevato numero di imprese esportatrici (nel 2010 circa 189 mila unità, con 4,6 milioni di addetti), con una forte presenza di piccole e medie imprese. Le imprese con meno di 20 addetti, pari a circa 175 mila unità, realizzano il 25 per cento dell’export complessivo; quelle con 250 e più addetti circa il 45 per cento. Tra il 2010 e il 2012 oltre la metà delle imprese esportatrici ha aumentato le vendite all’estero e circa il 36 per cento ha registrato incrementi sia verso i paesi Ue sia verso l’area extra-Ue.

Tuttavia, la Scheda Informativa SBA fa notare che “le PMI italiane commerciano all’interno del mercato unico ancora di meno rispetto alle PMI dell’Ue in generale”: per quanto concerne le importazioni, solo il 6% delle PMI italiane acquista prodotti da altri Paesi dell’Ue (media Ue: 17%), mentre soltanto il 3% esporta nel resto dell’Ue, contro il 7% delle PMI dell’Ue in media. Nel documento di lavoro dei servizi della Commissione Europea si ipotizza che ciò sia dovuto al ruolo delle microimprese e delle piccole imprese nell’economia italiana, sostenendo che la loro predominanza e le loro caratteristiche strutturali siano all’origine delle difficoltà delle imprese italiane di crescere e operare a livello internazionale. In effetti, già il gruppo dei saggi notava che non solo le piccole imprese sono di gran lunga più diffuse in Italia che negli altri paesi avanzati ma anche esse “tendono a persistere nel tempo nella piccola dimensione con più probabilità che in altri paesi”.

Incentivare la dimensione d’impresa non è solo un modo per rafforzare il tessuto imprenditoriale: è anche la via maestra per consentire l’accesso ad un mercato interno di 500 milioni di consumatori, verso il quale le nostre PMI esportano solo il 3%. Per ovviare a questi limiti si è provveduto ad una riorganizzazione dell’Agenzia per la promozione all’estero e l’internazionalizzazione delle imprese italiane. Tenendo conto delle disfunzioni che erano emerse nel vigore del precedente regime, il nuovo ente opera in stretto raccordo con le Regioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le organizzazioni imprenditoriali e gli altri soggetti pubblici e privati interessati. Sin qui, le difficoltà nella *governance* dell’internazionalizzazione sono rimaste irrisolte, come anche sottolineato da un recente studio di Banca d’Italia e dal Rapporto Global Outlook 2012 dell’Istituto Affari Internazionali.

Sempre nel quadro di questo riassetto strutturale, il Piano Nazionale di Riforma ricorda come, a fini di razionalizzazione e coordinamento la gestione delle risorse finanziarie per l’internazionalizzazione sia stata trasferita alla Cassa Depositi e Prestiti. Per quanto riguarda il settore privato, le Camere di Commercio hanno avviato un nuovo sportello informatico, denominato *worldpass*, in cui sono in rete tutte le informazioni legati ai vari aspetti del

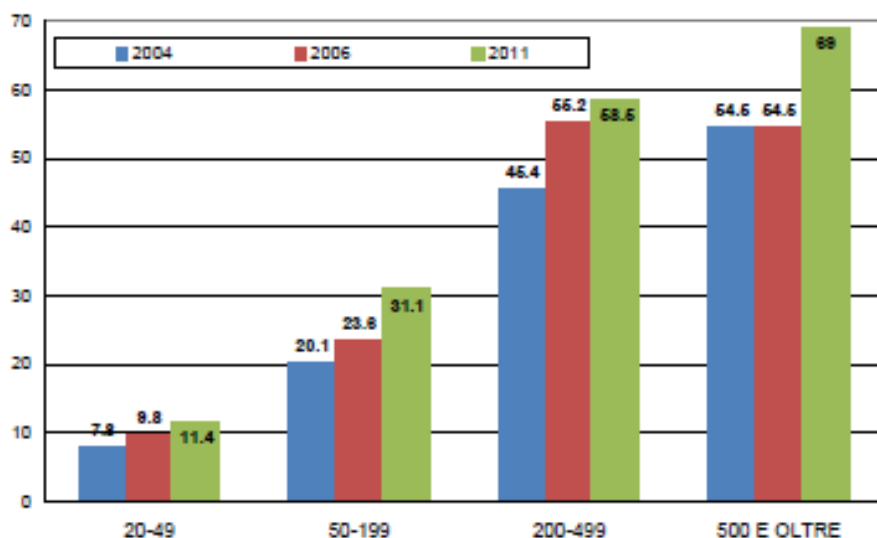
commercio estero: marketing, fiere ed iniziative promozionali, contrattualistica, normativa fiscale e operazioni doganali. Infine, il PNR sottolinea come nel Gennaio del 2013 sia stato lanciato un Piano nazionale dell'Export 2013-2015. Tale piano identifica alcune azioni strategiche fondamentali, tra le quali sono qui da ricordare in quanto particolarmente rilevanti ai nostri fini: 1) l'aumento delle risorse per la promozione; 2) l'intensificazione dell'attività di formazione rivolta alle imprese esportatrici; 3) il rafforzamento delle azioni dirette alla diffusione dell'e-commerce, nonché delle iniziative volte ad attrarre gli investimenti diretti esteri.

Peraltro, l'internazionalizzazione è una strategia che richiede una dimensione minima che molte delle PMI italiane non posseggono – come si è osservato, l'Italia è essenzialmente il paese delle micro-imprese. Quello della dimensione d'impresa diventa dunque uno degli snodi essenziali lungo la tortuosa via che può portare l'Italia di nuovo su un sentiero di crescita. In aggiunta, l'internazionalizzazione richiede anche il supporto di un sistema creditizio che sia in grado di selezionare i progetti di investimento in internazionalizzazione più meritevoli e fornire adeguato supporto anche nell'approccio ai mercati stranieri. Per questo sia il settore privato (attraverso il *venture capital*, il *private equity funding* e l'accesso al capitale di debito bancario) sia il settore pubblico (attraverso istituzioni in grado di accompagnare le imprese italiane e guidarle nel loro percorso al di fuori del paese origine) divengono fondamentali e strumentali.

Nel 2012 la Banca d'Italia ha avviato un progetto di ricerca sul tema della internazionalizzazione delle imprese e il suo impatto sul "sistema Paese". Le principali aree coperte da questo progetto sono: (i) uno studio delle caratteristiche delle multinazionali italiane; (ii) un'analisi della internazionalizzazione durante la crisi economica; (iii) uno studio degli effetti dell'internazionalizzazione sulla performance delle imprese italiane; (iv) uno studio del rapporto tra internazionalizzazione e finanza; (v) un'analisi della attrattività degli investimenti diretti esteri in Italia. Da ultimo, il progetto trae alcune conclusioni in merito alle politiche pubbliche di sostegno all'internazionalizzazione.

Cristadoro e D'Aurizio (2013) analizzano i dati da un'indagine Invind che mostra che oltre due terzi delle imprese manifatturiere italiane con almeno 500 addetti hanno stabilimenti all'estero. Il maggior aumento della diffusione delle MNE è osservabile nella classe dimensionale 50-199 addetti, come mostrato nella figura qui di seguito. Al contrario, la diffusione delle imprese multinazionali tra le imprese con 20-49 addetti è assai inferiore.

Figura 19 – Diffusione delle imprese multinazionali per numero di addetti, 2004, 2006 e 2011



Fonte: Cristadoro e D'Aurizio (2013)

Quanto alla localizzazione geografica degli investimenti, la tabella 1 qui sotto mostra come oltre metà delle presenze all'estero sia concentrata nei paesi sviluppati, mentre Cina, Brasile e Romania sono i principali poli di attrazione nei paesi emergenti.

Tabella 1 – Localizzazione geografica degli insediamenti delle imprese italiane all'estero, 2009 e 2011⁽¹⁾

	Indagine Invind 2011	Indagine Istat/FATS 2009
Paesi avanzati	58.4	63.3
di cui:		
Area dell'Euro	29.9	35.5
Regno Unito	5.3	5.5
Stati Uniti	8.9	7.7
Altri paesi avanzati	12.1	14.6
Paesi in via di sviluppo	41.6	36.7
di cui:		
Romania	3.7	2.5
Polonia	2.6	2.9
Russia	2.4	1.8
Altri paesi dell'Est Europa	8.0	6.6
India	2.5	2.2
Cina	3.5	3.3
Brasile	5.4	4.5
Altri paesi emergenti	15.8	12.8
Totale	100.0	100.0

Fonte: Elaborazioni su dati dell'Indagine sulle Imprese Industriali e dei servizi, integrazione con il database Borin-Mancini (2013)

(1) Ripartizione percentuale

Fonte: Cristadoro e D'Aurizio (2013)

Quanto alla motivazione che spinge le imprese italiane a investire all'estero, sembra prevalere la necessità di maggiore vicinanza a mercati nei quali si osserva una elevata domanda (Tabella 2). Nel caso dei paesi emergenti diventa rilevante anche minimizzare i costi, ma la motivazione prevalente rimane avvicinarsi al mercato. Anche le fusioni o acquisizioni sembrano motivate da strategie di mercato o acquisizioni di tecnologie, soprattutto nei paesi avanzati.

Tabella 2 – Motivo della scelta di investire all'estero

	Minor costo del lavoro	Elevata domanda su mercato locale o su mercati prossimi	Vicinanza a committenti o fornitori	Acquisiz. imprese concorr./cond. ivis. tecnol. o brevetti	Altro(2)	Totale
Manifattura						
Paesi sviluppati	3.5	61.1	15.4	4.8	15.2	100.0
Paesi emergenti	26.2	26.0	28.9	1.7	17.2	100.0
Servizi privati non finanziari						
Paesi sviluppati	0.0	60.6	12.4	0.0	27.0	100.0
Paesi emergenti	3.6	56.0	13.6	0.0	26.8	100.0

Fonte: Cristadoro e D'Aurizio (2013)

Per quanto riguarda gli ostacoli percepiti, Le scarse informazioni sul paese di destinazione sono l'ostacolo più frequentemente incontrato dalle imprese internazionalizzate. Quelle che non hanno delocalizzato lamentano inoltre carenze organizzative e dimensionali o problemi con le istituzioni o norme del paese target.

Tabella 3 – Ostacoli percepiti

	Istituzioni e norme dei paesi di destinazione	Struttura organizzativa e dimensioni dell'impresa	Problemi finanziari in Italia e nei paesi di destinazione	Informazioni scarse o poco trasparenti sui paesi di destinazione	Altri fattori
Manifattura					
Imprese internazionalizzate	8.0	1.7	7.6	21.9	4.5
<i>di cui: imprese con meno di 500 addetti</i>	7.7	1.8	7.6	22.4	4.6
Imprese che hanno rinunciato a internazionalizzarsi ⁽²⁾	30.8	38.7	18.5	41.5	30.8
<i>di cui: imprese con meno di 500 addetti</i>	30.9	38.6	18.6	41.3	30.6
Servizi privati non finanziari					
Imprese internazionalizzate	2.3	0.7	2.5	7.2	3.0
Imprese che hanno rinunciato a internazionalizzarsi ⁽²⁾	13.0	41.2	20.6	28.8	14.6

Fonte: Cristadoro e D'Aurizio (2013)

Inoltre, si registra nell'indagine Bankitalia che le imprese fanno comunque scarso ricorso al sistema paese (1 su 7 di quante operano all'estero vi fanno

ricorso), e che le richieste insoddisfatte sono maggiori tra chi ha rinunciato a internazionalizzarsi, piuttosto che tra le imprese che si sono effettivamente internazionalizzate.

Tabella 4 – Supporto informativo e finanziario all'internazionalizzazione

	Supporto informativo delle istituzioni pubbliche		Supporto finanziario delle istituzioni pubbliche		Supporto finanziario di banche e ist. finanz.	
	Richiesto ma non ricevuto	Richiesto e ricevuto	Richiesto ma non ricevuto	Richiesto e ricevuto	Richiesto ma non ricevuto	Richiesto e ricevuto
Manifattura						
Imprese internazionalizzate	0.7	14.5	3.0	15.0	4.5	35.3
<i>di cui: imprese con meno di 500 addetti</i>	0.6	13.9	2.9	14.6	4.6	34.7
Imprese che hanno rinunciato a internazionalizzarsi ⁽²⁾	4.4	14.6	5.2	2.0	10.5	5.6
<i>di cui: imprese con meno di 500 addetti</i>	4.4	14.7	5.3	2.0	10.5	5.6
Servizi privati non finanziari						
Imprese internazionalizzate	0.2	3.1	1.7	6.1	5.6	41.1
Imprese che hanno rinunciato a internazionalizzarsi ⁽²⁾	3.2	9.1	9.5	0.1	9.9	8.7

Fonte: Cristadoro e D'Aurizio (2013)

Dati interessanti emergono anche dall'analisi di Accetturo e Giunta (2013), i quali analizzano un campione di circa 3000 imprese in Italia e un campione altrettanto numeroso in Germania. Gli autori trovano sulla base di dati EFIGE che le imprese italiane tendono a produrre molto di più su commessa, ponendosi quindi come fornitori di beni intermedi: si tratta di un dato importante (v. figura qui sotto), perché le imprese intermedie sono in media più piccole e meno produttive di quelle finali ed hanno strategie spesso meno ambiziose (in termini di capitale umano, internazionalizzazione e innovazione). Nel 2009, in seguito alla crisi, le imprese intermedie hanno subito una contrazione del fatturato più forte di quelle finali, a parità di condizioni. Le imprese impegnate nell'accrescimento del capitale umano e quelle intermedie che hanno innovato e internazionalizzato hanno registrato una contrazione del fatturato inferiore rispetto alle altre.

Tabella 5 – Vendite su commessa (percentuale sul totale)

	Italy	Germany
Traditional	82.1	53.8
Chemical	76.9	65.6
Metals	84.7	69.5
Mechanics	81.1	62.7
Advanced mechanics	70.3	50.9
Automotive	78.9	60.8
Other	78.2	62.2
Total	80.9	62.9

Fonte: Accetturo e Giunta (2013)

Gli autori concludono inoltre che la posizione dell'impresa nelle catene globali del valore (GVC) pesa per il 10% del differenziale totale di performance tra le imprese analizzate, e dunque anche della differenza di performance tra Italia e Germania.

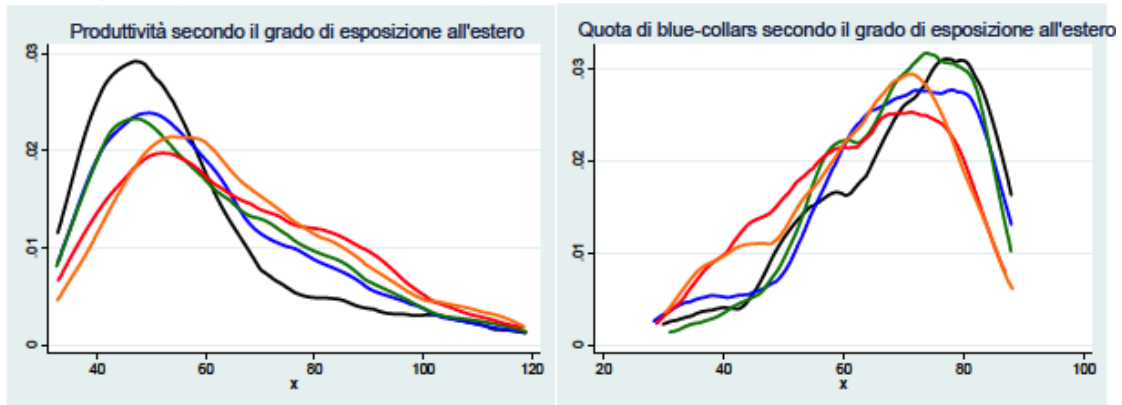
Anche Fabiani e Zevi (2013) arrivano a conclusioni interessanti partendo da dati Invind e Centrale dei bilanci (circa 2.000 imprese in media ogni anno) e costruendo una classificazione delle imprese italiane in cinque *cluster* sulla base della esposizione media all'estero delle imprese:

- **Gruppo 0:** imprese che si rivolgono esclusivamente al mercato interno e non sono internazionalizzate.
- **Gruppo 1:** imprese non internazionalizzate con quota di export su fatturato bassa ($\leq 25\%$).
- **Gruppo 2:** imprese non internazionalizzate con quota di export su fatturato elevata ($> 25\%$).
- **Gruppo 3:** imprese internazionalizzate con quota di export su fatturato bassa.
- **Gruppo 4:** imprese internazionalizzate con quota di export su fatturato elevata.

I risultati mostrano che prima della crisi la produttività (valore aggiunto per addetto) mostrava una significativa correlazione positiva con il grado di apertura verso l'estero. La forza lavoro delle imprese internazionalizzate e con forte propensione all'export era inoltre caratterizzata da un'incidenza maggiore di lavoratori non manuali e con qualifica più elevata.

Figura 20 – Produttività, quota di lavoratori blue-collar e grado di esposizione all'estero

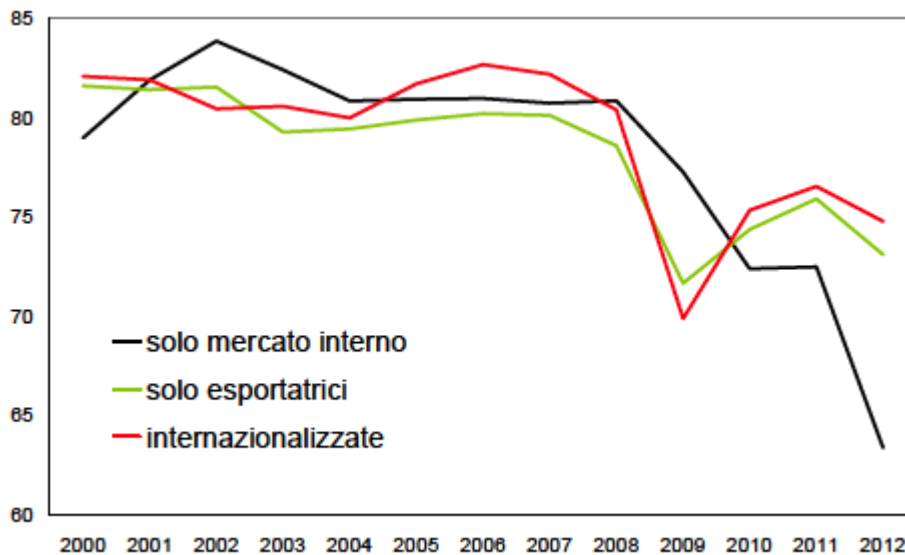
(kernel, valori windsorizzati 5-95%; nero=0; blu=1; verde=2; rosso=3; arancione=4)



Fonte: Fabiani e Zevi (2013)

Anche analizzando i dati sull'utilizzo effettivo della capacità produttiva (c figura 12), si osserva come la prima fase della crisi (2008-09) abbia colpito maggiormente le imprese più internazionalizzate, mettendo in pericolo la parte più dinamica del settore produttivo ("shock di domanda estera"). La seconda fase della crisi (2011-12) ha invece colpito maggiormente le imprese meno internazionalizzate ("shock di domanda interna").

Figura 21 – Utilizzo effettivo della capacità produttiva



Fonte: Fabiani e Zevi (2013)

In conclusione, l'espansione all'estero delle imprese italiane è proseguita durante la crisi, anche se in modo non particolarmente dinamico. Ma nell'analizzare l'impatto della crisi sulle imprese italiane, è fondamentale

distinguere tra periodo iniziale (2008-09) e periodo successivo (2011-12). La performance delle imprese risulta notevolmente influenzata sia dal posizionamento nelle GVC (cosa si produce), sia dall'esposizione all'estero (dove si produce/vende). Sulla base dei dati, l'internazionalizzazione ha effetti positivi sulla produttività (TFP) e occupazione (in particolare white-collar) delle imprese che investono all'estero, mentre ha ripercussioni sulla catena di subfornitori potenzialmente molto significative, ma difficili da stimare.

1.2.4.1. Un raffronto con l'esperienza "sul campo"⁴⁰

I dati della Banca d'Italia evidenziano con chiarezza alcune criticità "storiche" del sistema Italia nell'approccio ai mercati internazionali e nell'attrazione degli IDE. Sulla base dell'esperienza maturata sul campo con le imprese, nell'ottica di sviluppare nuove opportunità di sviluppo sui mercati esteri, emergono alcuni dati di interesse:

- **La concentrazione importante (oltre il 70%) delle esportazioni nell'area del nord d'Italia**, con una prevalenza del nord est sul nord ovest e di contro un ampio margine di sviluppo dell'area centro sud verso i mercati esteri
- **La struttura prevalente di PMI (nella maggior parte micro) ed il nanismo strutturale delle imprese**, ostacolo spesso decisivo nell'approccio ai mercati internazionali.
- **Un problema di produttività in correlazione ai competitor internazionali**, soprattutto con riferimento al benchmark delle PMI ed il conseguente minor apporto di Pil e di crescita complessiva;
- **Un'importante componente di aziende che si sviluppano – anche verso l'estero – come fornitori di beni intermedi** (più banalmente anche "terzisti") con strategie meno ambiziose ed evidenti vincoli di sviluppo sull'estero;
- **Un management che ancora fatica a considerare il mercato internazionale come componente costitutiva della propria politica di mercato** (questo evidentemente correlato anche alla dimensione dell'azienda);
- **Imprenditori ancora troppo poco internazionali** (approcci culturali, lingue, esperienze internazionali).

⁴⁰ Per queste interessanti riflessioni "sul campo" un ringraziamento va al contributo di Graziano Molon (Trentino SPRINT).

Le esperienze “sul campo” confermano queste criticità, evidenziando peraltro come – nonostante questi limiti – vi siano micro realtà imprenditoriali (spesso poco conosciute), che si muovono con efficacia sui mercati esteri, con prodotti di nicchia, alta qualità e tecnologia e ottime performance. Questo accade però senza un’azione sistemica e spesso in maniera spontanea o casuale, legata alla capacità imprenditoriale personale. Ne emerge quindi che quando si parla di internazionalizzazione si dovrebbe paradossalmente volgere il nostro sguardo più all’interno che all’esterno. In altre parole, le basi per le politiche di approccio ai mercati esteri delle nostre imprese vanno gettate prima *interna corporis*.

Per agire strutturalmente sulla vocazione estera della nostra “intrapresa”, non possiamo quindi solo pensare che la messa a disposizione di informazioni paese o la conoscenza di un *export manager* possa oggi fare la differenza. Per dare una svolta decisiva, è opportuno concentrare le nostre azioni prima sulla “colonna vertebrale” del nostro costruito produttivo, agendo in particolare:

- sulle dimensioni (con aggregazioni di impresa, filiere, *clustering* di scopo);
- sulla formazione (con un’osmosi più integrata tra università ed impresa, con esperienze internazionali obbligatorie);
- sulle politiche di accompagnamento al cambio generazionale nell’impresa;
- sull’interscambio di *best practices* tra imprese, agendo in maniera positiva sulla cultura d’impresa;
- sulla parziale emancipazione dalla monocultura della fornitura dei beni intermedi sviluppando nuovi prodotti.

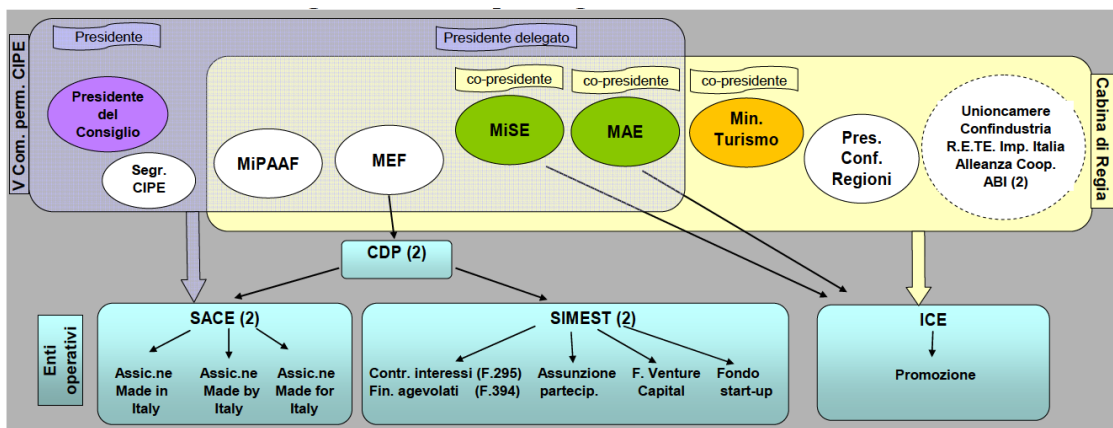
Esistono infatti delle condizioni minime senza le quali la maggior parte delle nostre microimprese non ha di fatto concrete chance di successo sui mercati internazionali. Va poi aggiunto che l’internazionalizzazione è in buona sostanza prima di tutto una *forma mentis*, un approccio che deve permeare tutto l’agire dell’impresa. Creare una mentalità non è opera facile e soprattutto non è attuabile nel breve periodo.

1.2.4.2. *Le politiche per l’internazionalizzazione: problemi e opportunità future*

Un recente studio della Banca d’Italia (Vergara Caffarelli e Veronese, 2013) analizza l’attuale *governance* delle politiche di internazionalizzazione nel nostro

paese, anche da un punto di vista comparativo⁴¹. Ne emerge un sistema-Paese alquanto complesso e frutto del sovrapporsi, negli anni, di generazioni di politiche pubbliche poco omogenee e coordinate, non ch  di un affastellarsi progressivo di competenze detenute da pi  soggetti operativi senza effettivo coordinamento. Gli autori osservano in particolare l’esistenza di “due distinti comitati di coordinamento, con partecipanti e competenze in parte coincidenti, e la scelta di condividere la presidenza della nuova Cabina di Regia tra ben tre Ministri”. A questa molteplicit  di attori va affiancata anche la presenza delle Regioni, che spesso si sovrappone in modo ancor meno coordinato con quella degli attori su scala nazionale.

Figura 22 – La governance delle politiche di internazionalizzazione in Italia



Note: (1) Le frecce nere continue indicano una relazione di partecipazione azionaria o, nel caso dell’ICE, un potere di indirizzo. Le frecce colorate indicano l’emanazione di linee guida e/o parametri operativi nei confronti degli enti operativi da parte dei differenti comitati di coordinamento. All’interno dei riquadri relativi agli enti sono riportate le loro principali attivit . I soggetti pubblici sono indicati con linea continua, quelli privati con tratteggio. (2) Partecipante alla convenzione Export Banca.

Fonte: Vergara Caffarelli e Veronese (2013)

Lo studio di Vergara Caffarelli e Veronese (2013) conclude che l’Italia spende pi  di paesi come Francia, regno Unito e Germania non solo in termini assoluti, ma anche in rapporto al Pil e alle esportazioni (rispettivamente, lo 0,15 e 0,58 per mille); anche gli addetti impiegati dal nostro Sistema paese sono pi  numerosi. Includendo i servizi diplomatici (stima max), tale divario si conserva nei confronti del Regno Unito e della Francia. Gli autori concludono che vi sono ampi margini di riduzione delle spese promozionali in Italia, in misura compresa tra il 31 e il 66 per cento (pari a circa 75 e 158 milioni di euro).

Rimane, inoltre, la spesso citata incapacit  del nostro paese di “fare sistema” all’estero coinvolgendo il settore privato e definendo una strategia comune di accesso al mercato che possa comportare sinergie e interrelazioni proficue tra tutti gli attori presenti. Da questo punto di vista, l’assenza di una visione di

⁴¹ Una versione preliminare dello studio   stata presentata allo IAI durante gli incontri del Global Outlook 2012.

medio-lungo periodo per il sistema-paese si riverbera nell'assenza di una coesione nell'operare all'estero che altri paesi, segnatamente la Germania, sembrano possedere e tradurre in azioni pratiche in misura nettamente superiore.

Tabella 6 – Risorse e addetti per l'internazionalizzazione in Italia, Francia, Germania e Regno Unito

		Risorse (milioni di euro)	Risorse/PIL	%	Risorse/Export %	Numero Addetti
Italia (2010) ⁽¹⁾	stima min	238	0.15		0.58	1,737
	stima max	423	0.27		1.03	2,041
Francia (2010) ⁽²⁾	stima min	196	0.11		0.40	1548
	stima max	323	0.18		0.66	2504
Germania ⁽³⁾	stima min	220	0.09		0.20	341
	stima max	nd	nd		nd	nd
Regno Unito ⁽⁴⁾	stima min	173	0.10		0.31	656
	stima max	414	0.24		0.73	1,935

(1) La stima min consiste per le risorse nello stanziamento per la missione "Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo", affidata al MiSE (cfr. tav. 4 nel testo, riga 10) e nel contributo delle regioni all'ICE (1,5 milioni) e per gli addetti nel personale del MiSE (stimato) e dell'ICE sia di ruolo sia locale. Per omogeneità del perimetro di attività oggetto del confronto internazionale, la stima min include anche i dipendenti (circa 60 nel 2008) e le spese (4,2 milioni) della Business Unit Investimenti esteri del gruppo Invitalia, ma esclude SACE e Simest. La stima max include per il M-AE le spese (stimata in 60 milioni) e gli addetti (493, di cui 431 stimati presso gli uffici commerciali delle rappresentanze all'estero e 62 stimati presso la Direzione Generale Promozione del Sistema paese) e per le regioni solo le spese promozionali dirette (valutate in circa 150), data l'impossibilità di stimare le risorse umane coinvolte a livello territoriale.

(2) La stima min consiste per le spese nel totale calcolato dalla Cour des comptes nel Rapport public annuel 2011, escludendo i contributi del Tesoro per i Services Économiques des Ambassades nonché per omogeneità di confronto le voci relative a "Etat (aide publique au développement liée)" e, per il numero di addetti i dipendenti di Ubifrance e gli addetti di Agence Française pour les Investissements internationaux (160), ma esclude i VIE e i dipendenti di Coface (export credit agency francese, di natura privata). La stima max include i contributi per i Services Économiques des Ambassades e i dipendenti della DG Economia del Ministero delle Finanze francesi in servizio presso i citati Services économiques (circa 900).

(3) La stima min comprende le spese riconducibili agli stanziamenti complessivi del Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Ministero dell'Economia e della tecnologia) a Germany Trade and Invest, al sistema fieristico e alle camere di commercio all'estero riportati dalla Bundesrechnungshof (Corte dei conti federale) nel Rapporto del 2011. La stima max non è stata calcolata per l'assenza di dati relativi alla spesa di promozione economica e al personale dell'Auswaertiges Amt (Ministero degli Esteri).

(4) La stima min comprende le spese e gli addetti riconducibili al Department for Business, Innovation and Skills e a UK Trade and Invest (Fonte UK Trade and Invest Resources Account, 2009-10). La stima max include anche le spese e gli addetti del Foreign and Commonwealth Office, riportate nello stesso documento.

Lo studio osserva anche che le imprese italiane operanti all'estero lamentano "l'assenza di un'azione continua e organica nell'attività di promozione nazionale", specialmente nei principali mercati emergenti e in particolare nei comparti più dipendenti dal supporto politico, come le infrastrutture. Le modalità organizzative delle Ambasciate in tema economico, la definizione dei ruoli di Camere di Commercio italiane all'estero e ICE, gli effetti della chiusura e riapertura di quest'ultimo, l'organizzazione delle "Missioni di Sistema e altri grandi eventi" e la scarsa attenzione nei confronti del "value for money" e della soddisfazione degli utenti figurano ai primi posti tra i motivi di insoddisfazione del tessuto imprenditoriale.

Un tema importante è l'autonomia di spesa dei vari livelli delle strutture di internazionalizzazione (livello centrale con i Ministeri, le regioni e le province autonome, l'ICE, la SACE, la SIMEST), le associazioni nazionali di categoria con

le loro diramazioni regionali, il sistema camerale sia nazionale che quello delle camere di commercio italiane all'estero) che non può essere coordinata da una cabina di regia che nasce essa stessa già in condizioni di difficile gestione. Gli interessi spesso confliggenti, con da una parte la ratio "politica e dall'altra quella delle imprese e del mercato, spesso rendono le cosiddette missioni "di sistema" più occasioni di relazioni internazionali (nella miglior ipotesi) che concrete opportunità di business. Nel nome della (legittima) autonomia operativa, singole parti di questo articolato e certamente costoso sistema si muovono autonomamente per le attività di promozione e di internazionalizzazione, coordinare significa più prosaicamente prendere atto della situazione e fare il possibile per "limitare i danni".

A testimonianza di questo, è abbastanza indicativo rilevare come lo studio della Banca d'Italia evidenzi che le aziende percepiscono tra gli ostacoli più frequenti "le scarse informazioni sul paese di destinazione" ed a seguire "problemi con le istituzioni locali e la burocrazia". Si tratta di una notizia sorprendente proprio perché l'informazione sui paesi esteri appare sovrabbondante ed anche ridondante tra i vari livelli istituzionali: evidentemente la struttura stratificate non è né efficiente né efficace nel far giungere le informazioni, primo viatico necessario alle imprese. Se questo non riesce, è facile immaginare quanto poche opportunità di successo abbiano altre attività di accompagnamento sui mercati, ben più complesse.

Non è infatti sufficiente dotare di maggior risorse il budget dedicato alle attività di internazionalizzazione, se poi le modalità di spesa rimangono sostanzialmente dispendiose e poco efficaci. Alcune indicazioni operative di possibile miglioramento⁴²:

- vincolare le attività di promozione internazionale dei livelli regionali a raggi d'azione coerenti con la dimensione (ad esempio promuovere autonomamente il comune di Velletri in Cina ha poco senso se non all'interno quantomeno di una missione della regione Lazio o nazionale);
- dirimere l'annosa diatriba tra il MAE ed il MISE sulla paternità e competenza delle azioni di internazionalizzazione di sistema a vantaggio del sistema Italia;
- trovare con le associazioni di categoria opportuni strumenti di coordinamento che vadano oltre le cabine di regia spesso senza reali poteri;
- razionalizzare il numero delle strutture camerali (sia nazionali che internazionali) che si occupano di internazionalizzazione;

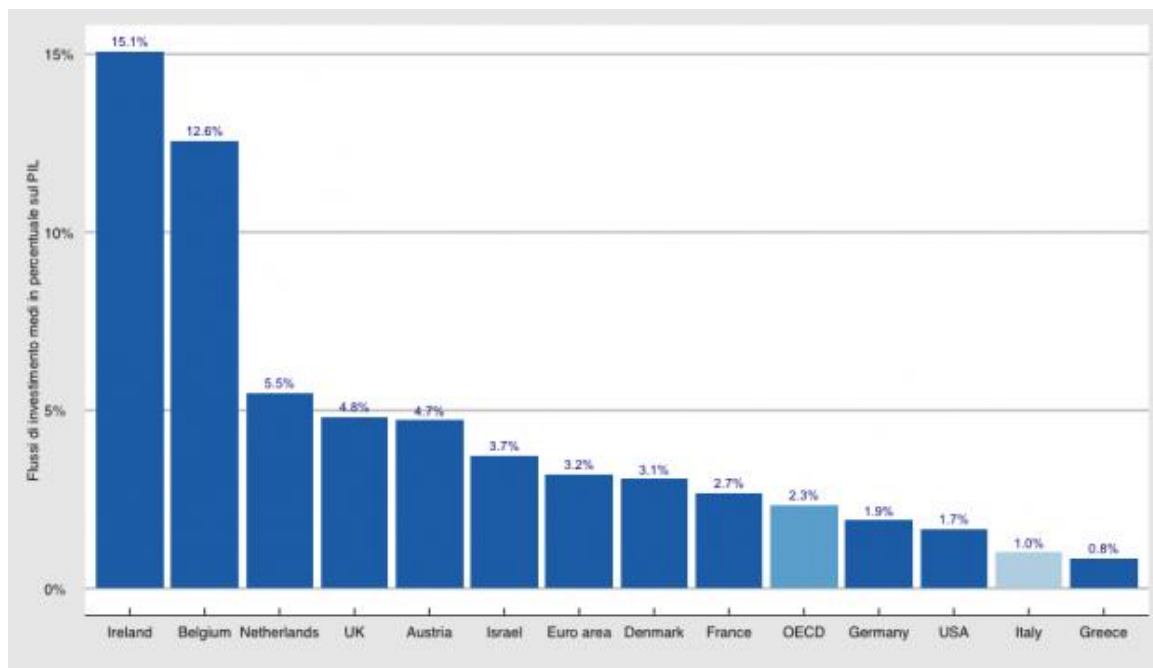
⁴² Per queste interessanti riflessioni un ringraziamento va al contributo di Graziano Molon (Trentino SPRINT).

- rendere concretamente operativo il progetto “casa Italia” all'estero, unificando gli uffici ICE/AICE con i consolati e le ambasciate, gli uffici italiani di cultura e le camere di commercio italiane ove presenti.
- Con riferimento all'ultimo punto, potenziare quelle capacità di “diplomazia commerciale” che ad oggi rimangono spesso solo marginali nel nostro sistema diplomatico estero, proprio in sinergia con ICE/AICE e le altre realtà.

1.2.5. Destinazione Italia: quali prospettive?

Nonostante l'unicità del suo patrimonio di cultura, risorse e *know how*, l'Italia è stata tradizionalmente poco in grado di attrarre investimenti diretti dall'estero: si pensi che dal 2000 a oggi i flussi di investimenti diretti dall'estero verso l'Italia sono rimasti fermi all'1% del Pil, mentre la media per l'area Euro è pari al 3,2% del Pil, e quella dei paesi Ocse al 2.3%. Tra i motivi che rendono il Bel Paese meta poco appetibile per gli investitori stranieri è possibile annoverare l'inefficienza e la lentezza della giustizia e della pubblica amministrazione, l'elevato cuneo fiscale abbinato alla rigidità del mercato del lavoro, l'inadeguatezza di alcune infrastrutture (ad esempio, quella digitale, che vede l'Italia all'ultimo posto tra i paesi Ue per disponibilità di banda larga ad alta velocità) e la carenza di competenze allineate con l'evoluzione del mercato del lavoro. Da ultimo, si deve aggiungere la scarsa efficacia istituzionale nella promozione del paese all'estero, già menzionata nella sezione precedente.

Figura 23 - Flussi medi di investimenti diretti sul Pil nel periodo 2000-2013



Fonte: World Bank. I dati si riferiscono a flussi di investimento estero al netto delle dismissioni.

Come notato da Nicola Borri in un recente contributo, in tempi di vincoli di bilancio (pubblici e privati) molto stringenti il contributo degli investimenti diretti esteri è essenziale: se i flussi di investimento estero raggiungessero i livelli tedeschi, l'Italia disporrebbe di risorse aggiuntive per circa 16 miliardi di euro l'anno, valore vicino a quello dell'ultima legge di stabilità. Peraltro, i benefici di un maggiore flusso di investimenti esteri superano ampiamente il loro valore monetario, potendosi concretizzare anche in esternalità positive sul sistema economico in termini di competenza, qualità del management, training dei lavoratori, innovazione di processo e prodotto.

Il piano “Destinazione Italia” recentemente varato dal governo italiano contiene una notevole quantità e varietà di misure tese a migliorare la capacità attrattiva del nostro Paese in tema di investimenti. Sul fronte interno, si pone l'accento sulla semplificazione normativa e amministrativa, la creazione di tribunali e *desk* fiscali specifici per le imprese straniere, il credito d'imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo, norme specifiche sulle *start up* e il venture capital, la rivalutazione degli *asset* industriali e immobiliari, gli investimenti (nazionali e stranieri) nella *green economy* e le opere infrastrutturali, e persino interventi tesi a ridurre il costo dell'energia. Per queste misure tese a migliorare il *business climate* nel nostro paese, la vera incognita è se davvero esista la possibilità di realizzare tutte queste riforme a costo zero, senza appesantire una finanza pubblica attualmente condizionata dalle strette maglie del *fiscal compact*.

Destinazione Italia contiene proposte particolarmente rilevanti anche dal punto di vista della politica estera, ponendo in evidenza la necessità di rilanciare la “diplomazia economica” italiana e dunque la capacità istituzionale di promuovere il nostro paese all'estero. In particolare, al di là degli uffici Destinazione Italia già menzionati, si prevede l'istituzione di Consigli economici convocati periodicamente dall'ambasciata o consolato, in chiave di presentazione di Destinazione Italia e, successivamente, di regolare aggiornamento sullo “stato dell'Italia” (quadro economico, riforme, ecc.); la specifica formazione di diplomatici e funzionari commerciali; e la promozione di appuntamenti che favoriscano lo sviluppo di contatti diretti tra grandi investitori e top manager di multinazionali con esponenti di governo, delle istituzioni e delle Regioni. Ai primi di gennaio 2014 l'Italia ha ospitato l'IBAC (International Business Advisory Council) composto dai vertici delle più importanti multinazionali mondiali, e nella primavera 2014 è previsto un evento-pilota su modello dell'Investment Summit “Select USA” per presentare asset, opportunità e quadro normativo dell'Italia.

Le proposte di riforma del governo italiano sembrano assai commendevoli: peraltro, la crisi di governo del febbraio 2014 e l'attribuzione dell'incarico di formare un nuovo governo a Matteo Renzi lascia una scia di incertezza rispetto al futuro di Destinazione Italia, che al momento in cui si scrive non è ancora stata dissipata. Peraltro, la scelta di privilegiare l'attrazione degli investimenti esteri comporta però un rischio e una sfida: se il Paese non riuscirà ad avviare davvero un percorso di riforme strutturali, possedere una diplomazia economica assai più efficiente non costituirà che un evanescente motivo di orgoglio.

1.3. Semplificazione amministrativa e digitalizzazione

La semplificazione amministrativa è un'altra area sulla quale da anni si sono appuntate le osservazioni delle istituzioni internazionali: non solo la Commissione Europea, ma anche l'OCSE ed il Fondo Monetario Internazionale hanno ripetutamente puntato l'indice contro gli ostacoli al pieno sviluppo dell'economia posti dalle pastoie burocratiche nel nostro paese⁴³. Trattasi di un problema strutturale, che non a caso sembra essere stato individuato dal neonato governo Renzi come priorità assoluta per il rilancio del paese.

Le classifiche internazionali sulla competitività dell'economia italiana segnalano l'inefficienza delle pubbliche amministrazioni e la pesantezza degli oneri burocratici tra i principali fattori che penalizzano il nostro Paese e scoraggiano gli investimenti. Nelle raccomandazioni pubblicate a Maggio del 2013 il Consiglio dell'Ue fa presente che “permangono debolezze considerevoli nell'efficienza della pubblica amministrazione in termini di norme e procedure, qualità della *governance* e capacità amministrativa, con conseguenti ripercussioni sull'attuazione delle riforme e sul contesto in cui operano le imprese”.

Alcuni dati riportati nella Scheda Informativa SBA permettono di quantificare il problema, e di apprezzarne le sfaccettature. In effetti, in apparente contraddizione con le osservazioni menzionate qui sopra, i tempi necessari per l'avvio di un'impresa in Italia si sono rivelati più corti di oltre la metà rispetto alla media europea (6 giorni contro 14). Tuttavia, i costi per l'avvio di un'impresa ammontano nel nostro paese a più del triplo della media Ue (18,2% del reddito pro capite contro 4,98%⁹). Inoltre, una volta l'impresa avviata il tempo necessario per assolvere ai principali adempimenti tributari è notevolmente più alto rispetto alla media degli altri stati membri (285 ore l'anno contro una media di 206 per l'Ue).

⁴³ Cfr. la Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo “Ridurre al minimo indispensabile gli oneri normativi che gravano sulle PMI – Adeguare la normativa dell'Ue alle esigenze delle microimprese”, COM(2011) 803 definitivo del 23 Novembre 2011

A fronte di tale situazione, il PNR rimanda alla legge 221 del 2012 (introdotta dal cosiddetto Decreto Crescita) che prevede numerosi interventi finalizzati a rendere la PA più efficiente e ad agevolare l'accesso dei cittadini e delle imprese alle pratiche amministrative. La legge prevede l'adozione di un nuovo programma per la misurazione e la riduzione degli oneri regolatori e dei tempi. “Per ogni intervento di semplificazione andranno individuati i risultati attesi, i tempi, i soggetti responsabili e gli strumenti per la verifica, che dovranno essere collegati al sistema di valutazione delle performance”.

In realtà l'Analisi di impatto della regolazione (AIR), era stata introdotta nel sistema italiano fin dal 1999. Ma, anche dopo le migliorie apportate nel 2011, che obbligano gli organismi pubblici statali, regionali e locali a “valutare l'impatto della legislazione e della regolamentazione prima della loro adozione” e a tenere conto delle dimensioni dell'azienda, del numero di dipendenti e del settore di attività, l'AIR risulta purtroppo raramente attuata.

Dal punto di vista della semplificazione quindi, come già nel 2012 faceva presente la Scheda Informativa SBA “il risultato più importante potrebbe essere l'introduzione dello “Statuto delle imprese”, che semplifica molte operazioni per le PMI e potrebbe portare a un miglioramento dei risultati in diversi settori dello SBA”. Tra le altre misure per snellire le procedure burocratiche, lo statuto consente alle imprese di sostituire i certificati rilasciati da organismi professionali o accreditati per la verifica da parte della pubblica amministrazione.

Anche le raccomandazioni del Consiglio presentate nella primavera di quest'anno riconoscono che “Il paese ha portato avanti il processo di semplificazione amministrativa in linea con la raccomandazione specifica del 2012”. Nello specifico, con la legge numero 27 del Gennaio 2012, il governo italiano ha introdotto una nuova forma di società a responsabilità limitata, aperta unicamente agli imprenditori di età inferiore ai 35 anni. Grazie alla semplificazione delle procedure per avviare questo tipo di società (il capitale della società, ad esempio, può ammontare a 1 euro soltanto). Tale misura ha iniziato a dare risultati: dalla loro adozione, rispettivamente ad agosto e giugno 2012, sono state costituite più di 5 000 società a responsabilità limitata semplificate per gli imprenditori di età inferiore a 35 anni.

Un ulteriore specifico esempio di semplificazione, in un ambito di cruciale importanza, è rappresentato dall'introduzione dell'Autorizzazione Unica in materia Ambientale (AUA), che tende ad alleggerire gli adempimenti amministrativi previsti dalla vigente normativa ambientale, pur nel rispetto della tutela dell'ambiente. L'autorizzazione unica, che si rivolge specificamente alle microimprese ed alle PMI sostituisce una serie di atti di comunicazione e notifica.

Infine, la Scheda Informativa SBA valuta positivamente anche l'introduzione del "Rappresentante delle PMI", che ha dimostrato notevole efficacia nell'agire come intermediario fra gli imprenditori ed il Ministero dello Sviluppo economico nell'ambito della definizione delle politiche.

A seguito di questa rapida analisi delle principali misure introdotte, occorre però ricordare con il gruppo dei saggi, che tali riforme hanno riguardato essenzialmente il livello statale, "mentre in un sistema istituzionale multilivello l'attività amministrativa tende a concentrarsi nelle Regioni e negli enti locali" un punto questo ripreso anche nel Documento di Lavoro dei Servizi della Commissione che ritiene indispensabile "lo stretto coordinamento delle autorità centrali, regionali e locali".

1.3.1. La Digitalizzazione

La diffusione delle tecnologie digitali e il loro accresciuto utilizzo sia da parte delle Pubbliche Amministrazioni sia da parte delle PMI è, com'è facile comprendere, una questione fondamentale. L'agenda possibile riassume bene l'importanza centrale rivestita da questo tema "esse riducono i costi, favoriscono la semplificazione e, facendo dell'amministrazione una "casa di vetro", agevolano il controllo e la partecipazione dei cittadini". Si è già ricordato al punto precedente il Decreto Crescita, convertito con legge 221 del 2012, che prevede numerose misure per la digitalizzazione e innovazione della Pubblica Amministrazione al fine aumentarne l'efficienza e di ridurre il peso della burocrazia.

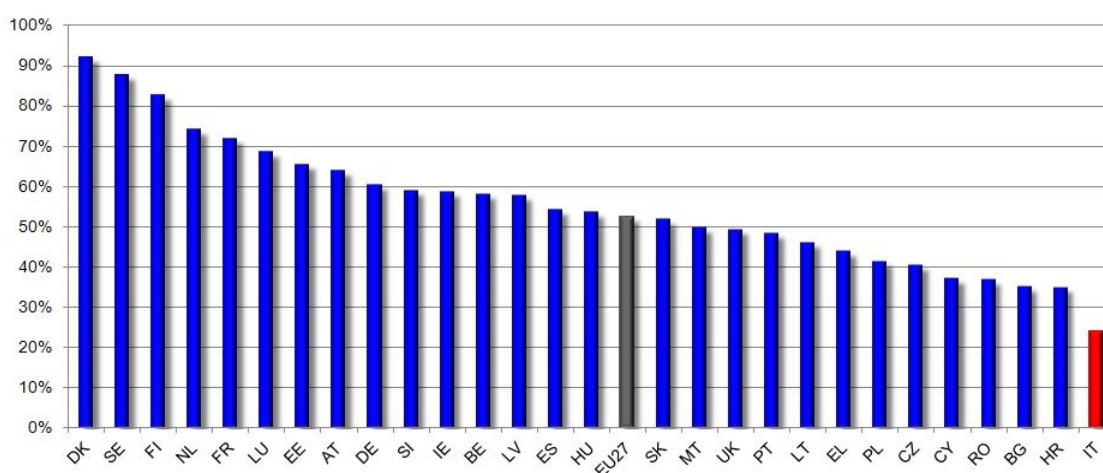
Rispetto a quest'ultimo indicatore il governo ha anche inteso quantificare il progresso che il nuovo sistema dovrebbe consentire. Utilizzando un modello matematico elaborato dalla Commissione Europea, si è stimato che l'insieme dei provvedimenti adottati potrebbe condurre ad una riduzione degli oneri amministrativi per le imprese pari al 9,8% su un arco di cinque anni.

Nel quadro della Agenda Digitale della Commissione Europea, un altro importante passo avanti è stato la costituzione (peraltro assai faticosa) dell'Agenzia per l'Italia Digitale, che dovrà coordinare l'azione delle amministrazioni centrali e locali rispetto a: "i) diffusione del sistema di connessione a banda larga e ultra-larga; [...] iii) libera accessibilità online delle informazioni delle Pubbliche Amministrazioni; [...] v) utilizzo delle tecnologie digitali nei processi amministrativi, compreso l'obbligo di uso della casella di posta elettronica certificata".

Riguardo a tali priorità si sono resi disponibili anche dei fondi nell'ambito della politica di coesione, per un totale di 2,8 miliardi di euro, di cui 2,1 miliardi per le aeree della Convergenza.

Per finire, si deve qui sottolineare che, anche a seguito dell'adozione delle misure appena elencate, l'Italia “è nel gruppo di testa degli Stati membri dell'Ue in termini di disponibilità telematica dei servizi amministrativi”⁴⁴. Già dal 2010 il nostro paese vanta una completa disponibilità online dei servizi pubblici di base alle imprese (a fronte di una media Ue dell'89%). Ciononostante, malgrado questa importante offerta di servizi di *e-government*, i cittadini e le piccole imprese continuano a farne un uso molto limitato, inferiore alla media Ue, e dal 2010 i progressi sono stati molto modesti.

Electronic interaction by citizens* with public authorities (2012)



Source: Eurostat

*Citizens aged between 25 and 54

Secondo gli esperti della DG ENTR della Commissione “Questo può essere dovuto al livello globalmente basso di competenze nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e alla scarsa conoscenza di questi servizi da parte dei cittadini”⁴⁵. Un ostacolo questo che potrebbe essere rimosso in modo relativamente semplice e con un grande rapporto costi/benefici.

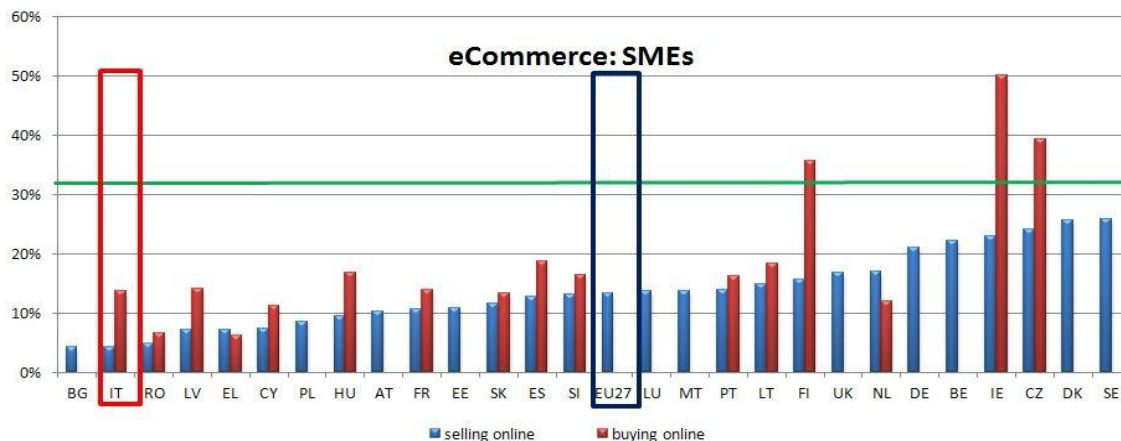
Un ulteriore riflesso della scarsa dimestichezza delle piccole e medie imprese italiane con le nuove tecnologie è rappresentato dal fatto che le PMI italiane sono molto meno presenti online rispetto alle loro controparti dell'Ue. Un grave handicap, viste le sempre più ampie quote di mercato conquistate dai canali di distribuzione elettronici. Anche qui, la fotografia migliore è rappresentata dal dato riportato dalla Scheda Informativa SBA: nel 2011, solo il 4% delle PMI

⁴⁴ Scheda Informativa SBA Italia 2012, della Direzione Generale per le Imprese e l'Industria della Commissione Europea

⁴⁵ *Ibid.*

vendevano i loro prodotti online, a fronte di un dato europeo più che triplo (13%).

eCommerce: SMEs selling online (% of all SMEs, 2012)



Source: Eurostat

Da questo punto di vista, una delle poche iniziative degne di nota è stato il lancio del “Made in Italy portal” (<http://www.madeinitaly.gov.it/>), una piattaforma disponibile in italiano, inglese, cinese e russo, e volta ad aiutare le aziende italiane a promuovere e vendere i loro prodotti nel mondo.

1.4. Una ferita aperta: l'utilizzo dei fondi strutturali e degli altri fondi Ue

Si entra qui in un'area che fino a tempi recenti ha rappresentato la vera nota dolente nella performance del sistema Italia. Ciò perché il nostro Paese si distingueva per un tasso piuttosto basso di utilizzazione dei fondi messi a disposizione dall'Unione europea, fatto che, ricorda il gruppo dei saggi in un afflato etico, era in “stridente contrasto con le nostre ristrettezze finanziarie” oltre a dar luogo ad una perdita in termini di reputazione e potere negoziale. Come vedremo più sotto, nonostante i significativi passi avanti compiuti nel corso dell'ultimo biennio, il ‘danno d'immagine’ non è stato ancora superato e la fiducia degli interlocutori europei non completamente recuperata.

In effetti, viste anche le dirette implicazioni finanziarie, si tratta probabilmente dell'area rispetto alla quale le istituzioni comunitarie hanno mosso più appunti al nostro paese, nonché dell'area rispetto a cui i recenti governi hanno operato i cambiamenti più radicali, sì da aumentare notevolmente l'uso dei fondi, e da mettere le basi per un più razionale utilizzo nel prossimo periodo di programmazione. Tuttavia, superato l'immediato ed imbarazzante problema

della capacità di assorbimento, le istituzioni europee nutrano ancora delle riserve per quanto riguarda le capacità di gestione dei fondi, problema questo del quale il governo stesso sembra avere consapevolezza nel momento in cui ricorda la necessità di un ruolo accresciuto di controllo da parte del governo centrale.

L'Agenda Possibile rammenta che “da sempre le imprese e i centri di ricerca italiani risultano vincitori di gare per i fondi Ue per la ricerca e lo sviluppo tecnologico in misura inferiore alla teorica quota cui potrebbero aspirare”. Spesso ciò dipende dalle difficoltà che incontrano con i bandi di gara Ue le realtà di piccola, media e micro dimensione, che come più volte ricordato rappresentano la maggioranza di quelle operanti nel nostro Paese. Basterà qui ricordare un dato fra i tanti riportati dalla Scheda Informativa SBA: in Italia solo lo 0,0001% delle PMI partecipano a progetti di ricerca finanziati dall'Ue (la media Ue è più del doppio).

Inoltre, i saggi puntano l'attenzione su un altro vincolo importante: parte della lentezza italiana nell'impiego di fondi Ue è attribuibile alla “carenza delle risorse necessarie al cofinanziamento”. Da questo punto di vista un primo miglioramento potrebbe essere indotto dalla recente chiusura, nel Giugno di quest'anno, della procedura per disavanzo eccessivo nei confronti del nostro paese, che a sua volta potrà permettere l'inclusione fra gli investimenti pubblici produttivi – scorporabili dal calcolo del debito – di una parte del cofinanziamento nazionale dei Fondi strutturali Ue e dei fondi a favore delle interconnessioni per trasporti, energia e telecomunicazioni.

Ma il più importante passo avanti rispetto a questo annoso problema è costituito dall'adozione del Piano di Azione Coesione, che, rispondendo alla specifica raccomandazione del Consiglio Europeo del luglio 2012, mira a migliorare l'assorbimento e la gestione dei fondi dell'Unione europea, in particolare nell'Italia meridionale, tramite la riassegnazione delle risorse a favore di quattro settori chiave (istruzione, occupazione, trasporto ferroviario e agenda digitale).

In effetti, come riconosciuto anche dalle Raccomandazioni del Consiglio dell'Ue del Giugno 2013, grazie a questa misura l'assorbimento dei fondi strutturali è stato notevolmente accelerato, consentendo di spendere “in quattordici mesi più di quanto si era speso nei 5 anni precedenti”⁴⁶ con un aumento di 10 punti percentuali, dal 21% al 31%⁴⁷.

⁴⁶ Programma Nazionale di Riforma 2013

⁴⁷ Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2013)362 final

Vale qui la pena elencare nel dettaglio le misure adottate, e le risorse rese disponibili, posto che potrebbe rivelarsi utile da un punto di vista dell'informazione mettere l'accento su alcune di esse.

In particolare la riprogrammazione ha riguardato i programmi operativi regionali del Mezzogiorno per 3 miliardi di euro, destinando risorse su interventi per l'istruzione, il sistema ferroviario, l'occupazione e l'attuazione dell'agenda digitale che hanno consentito notevoli passi in avanti. Tra l'altro, sono state previste misure per favorire l'inserimento degli studenti del Mezzogiorno in circuiti di ricerca internazionali tramite il coinvolgimento di ricercatori italiani all'estero e per supportare imprenditorialità giovanile. In una seconda fase ci si è interessati ai programmi operativi gestiti a livello centrale, orientando 3,4 miliardi di euro su obiettivi di inclusione sociale e di crescita, e prestando particolare riguardo alle azioni a favore dei giovani.

La riprogrammazione dei Fondi Strutturali ha poi rappresentato l'occasione per introdurre riforme volte a migliorare la qualità e l'efficienza della spesa pubblica, con nuove metodologie che saranno evidentemente utilizzate anche nella definizione del prossimo ciclo di finanziamenti (2014-2020). Rispetto al 2007-2013, la nuova programmazione prevede una maggiore concentrazione delle risorse e un più diretto collegamento con le priorità della strategia Orizzonte 2020.

In questo quadro, in linea con le raccomandazioni del Consiglio della Ue, si procederà altresì ad una riorganizzazione della struttura delle Amministrazioni coinvolte nella programmazione e gestione degli interventi, rafforzando in particolare il ruolo di coordinamento dell'intero processo di programmazione, e di sorveglianza dell'attuazione degli interventi cofinanziati, svolto dal livello centrale di governo.

Sfortunatamente, questo importante sforzo è stato solo in parte riconosciuto dalla Commissione e dal Consiglio dell'Unione europea. Quest'ultimo, nelle sue raccomandazioni del Maggio 2013 si dichiara gravemente preoccupato in vista del periodo di programmazione 2014-2020 dal "fatto che il miglioramento della gestione complessiva dei fondi resti poco ambizioso, soprattutto nel Mezzogiorno" e raccomanda quindi l'adozione di misure strutturali e durature per migliorare la gestione dei fondi dell'Ue in tali regioni. Anche la Commissione, nel documento di lavoro dei servizi, nota come, nonostante "l'efficienza dei provvedimenti presi per aumentare l'assorbimento dei fondi strutturali", l'Italia non abbia ancora adottato misure idonee per quanto riguarda la capacità di elaborazione, preparazione e realizzazione dei progetti nelle regioni del Sud, nonché più specificamente per la "prevenzione e l'individuazione precoce delle irregolarità nell'uso dei fondi Ue".

Infine, merita qui di essere menzionata una importante iniziativa che ha posto l'Italia all'avanguardia per quanto riguarda la trasparenza e l'accessibilità delle informazioni relative ai fondi strutturali: la creazione del portale online 'Open Coesione'. Un sito ben strutturato e facilmente navigabile, che contiene dati molto dettagliati su tutti i progetti attuati nell'ambito della politica di coesione (circa 700 mila progetti realizzati con risorse comunitarie e nazionali) e mette a disposizione una piattaforma d'interazione con i cittadini consentendo così un controllo democratico da parte di questi ultimi a cui vengono forniti gli strumenti per un costruttivo dibattito.

PRINCIPALI RACCOMANDAZIONI DI POLICY

Più che “malato d’Europa”, come molti vogliono far credere, l’Italia è il vero malato tra i paesi europei, come risulta anche dai dati sul Pil pro capite che vedono il nostro paese come l’unico, tra i paesi industrializzati, a essere tornato indietro rispetto alla fine degli anni Novanta. Le aree critiche che impediscono al nostro paese di legarsi al traino della ripresa e, in particolare, attrarre investimenti diretti dall’estero includono le seguenti:

- *La mancanza di una visione di medio-lungo periodo per lo sviluppo industriale ed economico del paese*, dovuta alla estrema discontinuità dell’azione di governo, ma anche a problemi dovuti alla scarsa governabilità garantita dalla legge elettorale attuale, alla inefficienza di parte della pubblica amministrazione e a notevoli crepe nella *governance* multi-livello tra governo centrale, regionale e locale.
- *La carenza infrastrutturale*, che rende difficile attrarre investimenti e anche generare economia dei servizi a valore aggiunto. Ci si riferisce in particolare all’infrastruttura digitale e di telecomunicazioni – l’Italia è ora all’ultimo posto in Europa per diffusione delle reti in fibra ottica – ma anche all’assenza di una vera politica del trasporto intermodale.
- *I dati sconcertanti sul tasso di istruzione medio e di abbandono scolastico*, che vede il nostro paese ormai in piena decadenza, e agli ultimissimi posti nelle classifiche OCSE (PISA) per competenze matematiche e linguistiche. Ciò frena la capacità di innovazione dell’economia e l’accesso al mercato del lavoro: il tasso di disoccupazione è salito ai livelli del 2001 ed i dati segnalano un costante aumento dei giovani NEET e del livello di disoccupazione giovanile, ormai al 38%.
- *La combinazione letale tra elevatissimo costo del lavoro e produttività in declino*, dato unico nei paesi industrializzati. La produttività del lavoro in Italia è stagnante ed il divario non esita a colmarsi, risultando in una progressiva perdita di competitività rispetto ad altri paesi come la Germania e la Francia. Il problema, evidente anche dalla produttività oraria, è di rilievo soprattutto per le micro-impresе. Ciò comporta una perdita di fiducia dei consumatori ed una contrazione della domanda interna. La produttività delle PMI è nettamente inferiore a quella osservata in altri stati membri, a differenza di quanto si registra per le medie imprese è mediamente superiore.

- *La partecipazione del settore privato alla spesa per la ricerca e lo sviluppo in rapporto al Pil*, ben inferiore alla media europea e non mostra dinamiche di miglioramento nel breve termine.
- *L'inefficienza della pubblica amministrazione*, che si riverbera nella debole *governance* e capacità amministrativa, con ripercussioni sull'attuazione delle riforme e sul contesto in cui operano le imprese. La semplificazione amministrativa permetterebbe di abbattere i costi per l'avvio di un'impresa in Italia, che sono tre volte superiori alla media europea.
- *L'insufficiente interazione tra cittadini, piccole medie imprese e la pubblica amministrazione*, nonostante la completa disponibilità online di servizi pubblici di base alle imprese e di servizi di *e-government*. La mancata consapevolezza e la scarsa competenza nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione classificano l'Italia all'ultimo posto per l'interazione elettronica con le pubbliche amministrazioni tra i paesi europei. La scarsa familiarità con le nuove tecnologie frena lo sviluppo online delle imprese stesse: le PMI sfruttano molto meno l'e-commerce delle controparti europee, perdendo competitività viste le sempre più ampie quote di mercato conquistate dai canali di distribuzione elettronici.
- *L'incompleto utilizzo dei fondi strutturali*, in parte adducibile alle difficoltà riscontrate dalle PMI nell'accesso ai bandi ed in parte dalla carenza di risorse per il co-finanziamento. La stessa *governance* dei fondi strutturali risulta essere inefficiente e caratterizzata dalla scarsa trasparenza e da divari regionali nell'elaborazione, programmazione e realizzazione dei progetti esistenti.
- *L'incapacità di attrarre investimenti dall'estero*, spesso abbinata a una riluttanza ad aprire i mercati nazionali alla concorrenza straniera, ma dovuta a carenze fondamentali nel funzionamento della giustizia civile, nonché a un livello di complicazione burocratica troppo elevato per gli investitori stranieri. Da questo punto di vista, il pacchetto "Destinazione Italia" recentemente varato dal governo Letta appare un buon inizio, ma ancora troppo nebuloso per poter essere considerato un passo definitivo verso la modernizzazione del sistema paese e l'attrazione di investimenti dall'estero. Allo stesso tempo, è necessario accompagnare le misure proposte e attualmente discusse con una visione di lungo periodo per l'Italia (v. sopra) e una chiara indicazione dei settori nei quali è importante mantenere il posizionamento strategico del nostro paese, senza depauperarlo di un *know how* che in alcuni settori industriali pone ancora l'Italia in una posizione di *leadership* globale.

- *La scarsa efficacia delle politiche a supporto della internazionalizzazione delle imprese, dovuta a una governance confusionaria che porta il nostro governo a spendere più degli altri, e in modo meno efficace. È necessario, come recentemente invocato anche dalla Banca d'Italia, ripensare in modo organico le politiche di internazionalizzazione – motore essenziale per la ripresa della competitività del sistema Paese – per consentire alle imprese italiane di “fare sistema” all'estero. Attualmente il ricorso agli operatori nazionali presenti all'estero da parte delle imprese italiane appare assai limitato, il che condiziona anche il successo delle imprese nell'aggregare mercati esteri.*
- *La necessità di un ripensamento più ampio del rapporto tra imprese italiane e mercati globali.*
 - *Per quanto riguarda gli investimenti diretti dall'estero, nell'era delle global value chains la loro entità è determinata sì dalle condizioni amministrative e burocratiche presenti nel paese e dalla dimensione di mercato, ma anche, in misura crescente, dalla dotazione infrastrutturale (anche digitale) del paese e dalla presenza di forza lavoro qualificata in un mercato del lavoro sufficientemente flessibile e dinamico.*
 - *Per quanto concerne l'internazionalizzazione, essa dipende in misura crescente dalla capacità delle imprese italiane di entrare a far parte delle catene del valore globale. Anche qui, la dimensione di impresa (le nostre sono quasi tutte “micro”), le competenze linguistiche e scientifiche, la dotazione di capitale umano e la possibilità di trasferimento di tecnologia da università di eccellenza all'industria sono fattori essenziali per la decisione, da parte di un'impresa multinazionale, di localizzare parte della propria catena del valore in Italia. Internazionalizzazione e competitività, dunque, vanno di pari passo e richiedono un'azione efficace di governo per la predisposizione delle condizioni essenziali per il fiorire di un'economia più dinamica e competitiva a livello mondiale, quale soleva essere in passato in molti comparti.*

PARTE IV

APPROFONDIMENTI

PARTE IV: APPROFONDIMENTI

Come ogni anno, il programma Global Outlook dello IAI ha curato alcuni approfondimenti su aree geografiche di particolare interesse per la loro situazione politica ed economica, che si riverbera sulla loro appetibilità come destinazioni di investimento. Si tratta di approfondimenti brevi, che non pretendiamo essere caratterizzati dal crisma della esaustività: peraltro, sono approfondimenti basati sull'analisi di relatori esperti di alto livello, che si sono avvicendati nel corso dell'anno nei seminari Global Outlook. Diamo conto dei principali risultati emersi nelle prossime sezioni: in alcuni casi, come in particolare quello del Myanmar, della Cina e del Venezuela, è stato peraltro necessario provvedere a un aggiornamento significativo dei risultati, posta la distanza temporale tra il momento in cui il seminario è stato organizzato e la stesura di questo rapporto annuale.

1. PROSPETTIVE ECONOMICHE ED EUROPEE DEI BALCANI OCCIDENTALI

Il primo incontro del ciclo 2013 di conferenze Global Outlook ha visto la partecipazione del Dr. Slavica Penev, ricercatrice dello Institute of Economic Sciences di Belgrado. Slavica Penev ha appena terminato la redazione di un importante studio comparativo tra i paesi dei Balcani occidentali, con precipuo riferimento ai progressi da questi compiuti sulla strada dell'entrata nell'Unione europea, obiettivo che per alcuni di questi paesi è più concreto che per altri (Montenegro, Serbia e Macedonia hanno già lo *status* di candidati, mentre Albania, Bosnia Herzegovina e Kosovo sono ancora “potenziali candidati”).

Lo studio della Dr. Penev riguarda in particolare Albania, Bosnia and Herzegovina, Macedonia, Montenegro, Serbia, e Kosovo (ove i dati sono disponibili). Si tratta di una regione di meno di 20 milioni di abitanti e con un livello di sviluppo limitato. Il Pil complessivo della regione è pari a 68,9 miliardi di euro, vale a dire circa il 7% del Pil degli Ue10, i paesi più recentemente entrati a far parte dell'Unione; e pari allo 0,5% del Pil della Ue a 27. Nel 2011, il Pil pro capite in termini di parità di potere d'acquisto era pari a 7.850 Euro, il che ammonta al 31% della media della Ue e al 49% della media della Ue10. Anche all'interno della regione, peraltro, vi sono importanti differenze: ad esempio, il Pil pro capite raggiunge i 10.500 euro in Montenegro, mentre in Kosovo non supera i 4.810 euro.

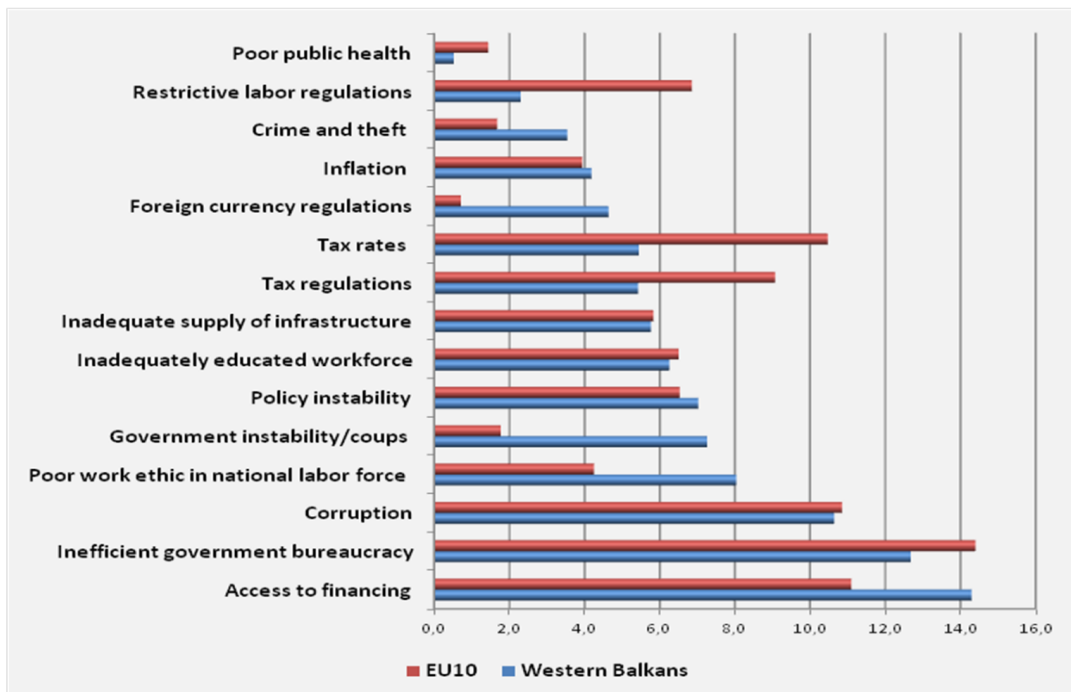
I Balcani occidentali hanno attraversato un periodo di notevole crescita nel periodo precedente la crisi economica, ma tale crescita era soprattutto dovuta a tassi di consumo elevati abbinati a una crescita dell'indebitamento privato, il che ha portato a un deficit crescente. Questa crescita ha subito una battuta d'arresto significativa con la crisi, che ha portato effetti negativi sul commercio internazionale e un parziale contagio anche tramite i canali bancari e finanziari. Nel 2009, il Pil ha subito una contrazione in Bosnia Herzegovina, Macedonia, Montenegro, and Serbia, mentre in Albania e Kosovo la crescita repentina degli anni precedenti ha subito un notevole rallentamento. Nel 2010 tutti i paesi della zona sono tornati a crescere, seppur in modo meno dirompente del periodo pre-crisi. Nel 2011, anche a causa del rallentamento delle principali economie dell'Eurozona, i paesi dei Balcani occidentali sono tornati nella spirale della decrescita, e appaiono oggi quanto mai vulnerabili al rischio di collasso dell'Eurozona. Tale rischio è reso ancor più significativo dal fatto che gran parte delle banche della regione è di proprietà straniera.

La crisi ha riportato in auge il bisogno di riforme strutturali e della *governance* dei paesi della regione. Indicatori di competitività, attrattività per gli

investimenti privati domestici e stranieri, e *regulatory governance* mostrano un quadro a un tempo frammentato e poco rassicurante, con alcuni paesi in posizione migliore di altri (Macedonia and Montenegro, seguiti da Albania e Serbia), mentre altri - Bosnia Herzegovina e Kosovo – sembrano molto indietro nella ricerca di una *governance* e un *business climate* soddisfacenti.

I principali problemi vengono esemplificati bene dalla figura riportata qui sotto, che mostra le differenze percepite tra Ue10 e Balcani Occidentali. Il problema dell'accesso al credito e l'instabilità politica sembrano essere maggiormente problematici nei Balcani occidentali, mentre la Ue10 soffre maggiormente di mercati del lavoro troppo rigidamente regolati e di regimi fiscali restrittivi e poco attraenti per gli investitori.

Figura 24 – Indicatori relative alla Ue10 e ai Balcani occidentali



Fonte: Penev (2013)

Per quanto riguarda la riforma della legislazione e il suo allineamento allo *acquis communautaire*, lo studio mostra la distanza notevole che alcuni paesi mantengono rispetto ad alcune aree del diritto comunitario. La tabella sotto riportata mostra che in arere come l'agricoltura e la libera circolazione dei beni molti paesi sono ancora in ritardo (aree più scure in tabella).

Tabella 7 – Stato di avanzamento dei paesi dei Balcani occidentali nella convergenza con l'acquis comunitario

Economy related negotiating chapters of the EU acquis	Albania	Bosnia and Herzegovina	Macedonia	Montenegro	Serbia	Kosovo
Chapter 1: Free movement of goods						
Chapter 5: Public procurement						
Chapter 6: Company law						
Chapter 8: Competition policy						
Chapter 9: Financial Services						
Chapter 11: Agriculture and rural development						
Chapter 15: Energy						
Chapter 16: Taxation						
Chapter 17: Economic and Monetary policy						
Chapter 18: Statistics						
Chapter 20: Enterprise and industrial policy						
Chapter 28: Consumer Protection						
Chapter 29: Customs Union						
Chapter 30: External Relations						

Fonte: Penev (2013)

Le principali soluzioni a questi problemi individuate da Slavica Penev non riguardano solo riforme strutturali e riforme della regolamentazione. La cooperazione a livello regionale, già promossa dalla stessa ricercatrice attraverso un network di esponenti di parlamenti nazionali, deve essere intensificata al fine di raggiungere le sinergie necessaria per la competitività e lo sviluppo di una regione altrimenti di modeste dimensioni, e per giunta frammentata.

Da ultimo, Slavica Penev si è soffermata sul ruolo dell'Italia nei Balcani Occidentali. Il nostro paese è uno degli investitori stranieri più importanti nella regione, in particolare in Albania, Montenegro e Serbia. I settori in cui l'Italia è maggiormente presente sono quello bancario e finanziario, quello automobilistico, la manifattura di tessuti e capi d'abbigliamento e il settore energetico. Al crescere dell'integrazione dei paesi dei Balcani nell'economia della Ue, ci si può attendere un aumento anche degli investimenti diretti esteri italiani.

2. LE NUOVE TIGRI: IL SUD-EST ASIATICO E IL MYANMAR

Il secondo incontro del 2013 del Global Outlook ha visto la partecipazione del Dr. Andrea Goldstein, Senior Economist Affairs Officer presso la Commissione Economica per l'Asia e il Pacifico delle Nazioni Unite e in procinto di ritornare all'OCSE. Goldstein ha inizialmente parlato della attuale ascesa del Sud-Est asiatico e in particolare dei paesi emergenti come la Cambogia, il Laos, l'Indonesia e il Vietnam, come si evince dalla figura qui sotto riportata, basata su dati OCSE.

Tabella 8 – tassi di crescita del Pil nei paesi asiatici

	2011	2017	2000-2007	2013-2017
ASEAN-6 countries				
Brunei	2.2	2.9	-	2.4
Indonesia	6.5	6.6	5.1	6.4
Malaysia	5.1	5.5	5.5	5.1
Philippines	3.9	5.3	4.9	5.5
Singapore	4.9	3.7	6.4	3.1
Thailand	0.1	5.3	5.1	5.1
CLMV countries				
Cambodia	7.1	7.3	9.6	6.9
Lao PDR	8.0	7.6	6.8	7.4
Myanmar	5.5	6.7	-	6.3
Viet Nam	5.9	6.1	7.6	5.6
ASEAN-10 average	4.6	5.8	5.5	5.5
CLMV average	6.0	6.4	7.8 ^(a)	5.9
Emerging Asia average	7.9	7.4	8.6	7.4
China	9.3	8.0	10.5	8.3
India	6.9	7.0	7.1	6.4

Fonte: dati OCSE (2013)

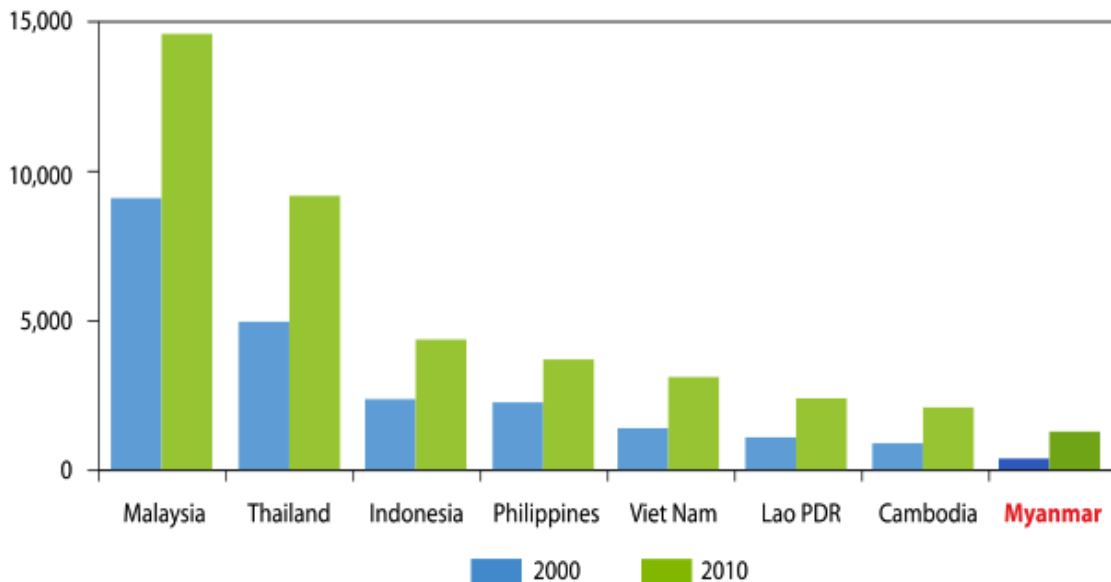
Goldstein ha poi analizzato le componenti attuali della crescita dei paesi asiatici, riscontrando notevoli differenze tra paesi concentrati soprattutto sull'export (Filippine, Vietnam) e paesi con economia più bilanciata e attenta alla domanda interna. Oltre alla Cina, Indonesia e Malesia sembrano i paesi nei quali gli investimenti sono in maggiore aumento. Indonesia, Malesia e Filippine sono anche i paesi nei quali la domanda interna e dunque i consumi ad opera dei privati contribuiscono maggiormente alla crescita del Pil.

In generale, è possibile evidenziare alcuni trend interessanti, come la crescente dipendenza economica del Sud Est asiatico dalla Cina e l'effetto del boom della classe media in molti paesi, nei quali la domanda di consumo e maggiori diritti

porta alla necessità di riforme economiche tese a una maggior produttività, fin qui vero tallone d’Achille in molti paesi come Vietnam e Cambogia.

L’analisi di Goldstein si è quindi soffermata sul Myanmar. Con 60 milioni di abitanti e un percorso di riforme avviato solo di recente, il Myanmar è stato definito “l’economia emergente con il più grande potenziale di sviluppo” e “la nuova frontiera economica dell’Asia” dall’Economist Intelligence Unit. Alcuni analisti politici internazionali hanno salutato la nuova alba del Myanmar in via di graduale democratizzazione, accogliendo con ottimismo la recente elezione al Parlamento birmano della leader democratica Aung San Suu Kyi, liberata dopo quindici anni di arresti domiciliari. Il paese ad oggi ha un Pil pro capite assai inferiore a quello degli altri paesi del Sud Est asiatico, come mostrati nella figura qui sotto riportata.

Figura 25 – Pil pro capite in alcuni paesi asiatici



Fonte: The Economist intelligence Unit

L’Unione europea ha sospeso per un anno le sanzioni che penalizzavano circa 800 imprese del Myanmar e l’Alto rappresentante dell’Unione europea, Catherine Ashton, si è recata nel Paese nell’aprile 2012 per inaugurare il primo ufficio europeo e ammettere il Myanmar al programma di Generalised System of Preferences (GSP) della Ue. A gennaio 2013 la Norvegia ha cancellato il debito del Myanmar, pari a 534 milioni di dollari e il Paris Club agreement ha portato all’eliminazione di sei miliardi di dollari di debito, che rappresenta quasi la metà dell’esposizione totale del paese asiatico. Anche l’Australia e gli Stati Uniti hanno sospeso le sanzioni, il Giappone ha cancellato il debito e il Fondo Monetario, la Banca Mondiale e la Banca Asiatica iniziano ad affacciarsi nel Myanmar (perfino la moneta è stata quotata) e a prospettare le linee guida per

l'elaborazione di riforme strutturali economico-finanziarie. La consacrazione del Myanmar avverrà nel 2014, quando il piccolo paese emergente prenderà la presidenza di turno dell'ASEAN, il blocco regionale dei paesi del sud-est asiatico.

Ora che l'apertura politica dinamizza lo sviluppo del Myanmar, la sua economia è in netta ripresa, il Pil è cresciuto al ritmo incalzante del 6-6,3% tra il 2012 e il 2013. La Banca Asiatica conferma che le sole esportazioni di gas naturale, grande risorsa non ancora sfruttata, aumenteranno del 15% ogni anno. I segnali sono incoraggianti e potenzieranno il ruolo del Paese nella regione se il governo implementerà saldamente politiche di stampo riformista. Peraltro, il Myanmar appare ancora relativamente chiuso al commercio internazionale rispetto agli altri paesi ASEAN: una politica di apertura (intelligente) agli investimenti stranieri e al commercio potrebbe costituire un volano di sviluppo per il paese.

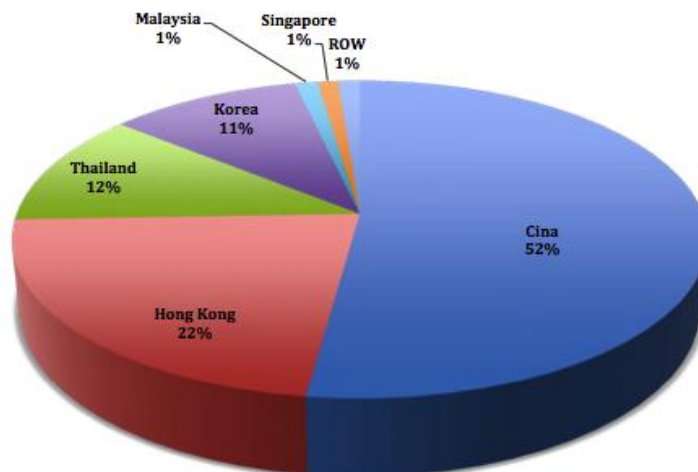
Il Myanmar è oggi un perno geostrategico assai influente nello scacchiere geopolitico del Sud-Est asiatico. Affacciato sulla Baia del Bengala, stretto tra India e Cina, il Myanmar è uno snodo cruciale per il controllo delle rotte marittime commerciali da e verso l'Oceano Indiano. Le riserve abbondanti e in parte non ancora esplorate di gas naturale, petrolio, uranio, carbone, zinco, rame, pietre preziose, legname ed energia idroelettrica, rendono il Paese straordinariamente rilevante dal punto di vista geo-energetico.

Il partenariato strategico d'eccellenza con la Cina – che esercita l'influenza nel Paese fin dall'epoca imperiale – e con l'India ha portato in questi ultimi anni ad un incremento dell'attivismo nel settore infrastrutturale, con la concessione di aiuti allo sviluppo, finanziamenti di opere pubbliche (ponti, ferrovie, strade), formazione della forza lavoro locale e passaggio di tecnologia e know-how. Con più di 5 miliardi di dollari capitalizzati nel commercio ogni anno, la Cina è diventata il più grande partner commerciale straniero del Myanmar, e l'India la segue a poca distanza con un volume di interscambio che si attesta intorno ai 4 miliardi di dollari. L'obiettivo strategico dei due giganti asiatici è quello di conquistare un "posto al sole" privilegiato nello sfruttamento e nella distribuzione delle ingenti risorse di idrocarburi ma anche quello di insediare avamposti commerciali e basi di rifornimento nell'area costiera per le proprie petroliere in transito dal Medio Oriente. Il porto di Sittwe è già una base cinese, una perla intessuta nel suo filo rosso di perle esteso per tutto il Sud-Est asiatico.

Al largo della costa nord-occidentale del Myanmar i cinesi stanno costruendo, inoltre, un oleodotto nel quale fluiranno il petrolio e il gas naturale, che collegherà la Kunming cinese al Myanmar e quest'ultimo fino al Golfo Persico e all'Africa. Una via alternativa alla rotta che passa per lo Stretto di Malacca, a collo di bottiglia, poco sicuro e infestato dai pirati. A nord di Ramree, a Sittwe è attiva però anche l'India, che sta erigendo un terminal di un gasdotto per

trasportare il gas naturale a nord verso il Bangladesh e il Bengala Occidentale. Se il progetto riuscirà a realizzarsi, l'India accrescerà la propria influenza commerciale sia nel Myanmar sia nel Bangladesh, inglobandoli in una sorta di versione aggiornata di “indosfera” e riducendo l'influenza della Cina, oggi predominante (basti guardare al dato sugli investimenti esteri, riportato nella figura 26).

Figura 26 – Stock di investimento diretto estero in Myanmar, per paese, al 30 giugno 2012



Fonte: Goldstein (2013)

La partita per la conquista di una partnership privilegiata con il Myanmar, oltre a Cina, India e Stati Uniti coinvolge anche l'ASEAN, che procede nel suo percorso di community-building e nel 2015 prevede di avviare una integrazione del mercato del Sud-Est Asiatico; e il Giappone, in ritardo nei progetti infrastrutturali ma sempre più interessato al Myanmar come destinazione dei propri investimenti diretti esteri in futuro.

Dal 1 febbraio 2013 è entrata in vigore la nuova legge sugli investimenti, che mira a facilitare gli investimenti esteri e al contempo assicurare una quota di ricavi e occupazione per i cittadini del Myanmar. I principali obiettivi della legge includono lo sfruttamento delle risorse naturali, lo sviluppo delle infrastrutture e delle risorse umane, la promozione dell'occupazione e dell'istruzione. I principi fondamentali sono la promozione dell'export, grandi progetti di investimento, lo sviluppo di tecnologie avanzate (con regole specifiche per il settore high-tech), il risparmio e l'efficientamento energetico e la protezione dell'ambiente. La legge prevede varie forme contrattuali e di joint venture con partner locali pubblici e privati come modalità d'accesso all'economia locale, nonché la presenza di zone economiche speciali con un trattamento fiscale privilegiato (Dawei, Thilawa, Kyaukphyu e 25 zone industriali speciali).

Quanto ai settori da privilegiare per l'investimento in Myanmar, a parte le industrie estrattive, del riso e del legname, Goldstein ha messo l'indice su settori

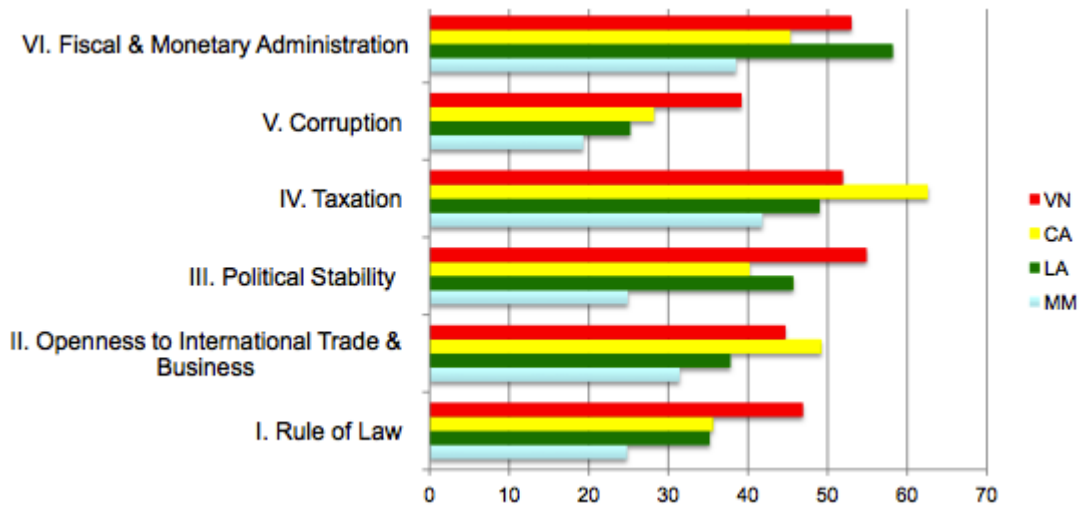
come le apparecchiature elettriche, acciaio e alluminio, la plastica e apparecchiature mediche e ottiche. Più nello specifico:

- Una delle priorità del governo per il 2014 è rilasciare licenze alle società di telecomunicazioni Telenor (norvegese) e Ooredoo (del Qatar), che si sono aggiudicati una gara a giugno 2013 per la costruzione di una rete mobile nazionale. Nei prossimi mesi saranno costruite migliaia di antenne telefoniche con la speranza di raggiungere l'80 per cento della popolazione del Myanmar (di circa 60 milioni di persone) entro il 2015. Nel luglio 2013, solo il 7,08 per cento del paese aveva accesso alla telefonia mobile, secondo i dati del governo.
- Uno dei più grandi progetti di sviluppo del paese, la **Zona Economica Speciale (ZES) di Thilawa**, è stata inaugurata nel 2013. Nonostante alcuni ritardi e lungaggini amministrative, gli esperti concordano sul fatto che questa ZES, che si snoda su un'area di 2.400 ettari ed è stata sviluppata grazie a un finanziamento di 150 milioni dollari (una joint-venture di imprese giapponesi, tra cui Sumitomo e Mitsubishi), incrementerà moltissimo il volume di IDE verso il Myanmar. Nel frattempo, multinazionali come Heineken, Carlsberg, Siam Cement Group e Nissan Corp, tra gli altri, stanno investendo ingenti somme in nuovi impianti in Myanmar che apriranno entro il 2015.
- Nel 2014 si prevedono anche i primi investimenti nei settori **bancario e assicurativo**, sempre in forma di joint venture tra imprese estere e nazionali: peraltro, il governo ha annunciato che dal 2015 sarà possibile entrare nel paese anche senza doversi accordare con una impresa locale. Diverse banche straniere hanno già uffici di rappresentanza, tra cui la CIMB Bank malese, la DBS Bank di Singapore e la Sumitomo Mitsui Banking Co del Giappone, mentre nel settore assicurativo colossi come ACE, MetLife e Prudential hanno ora uffici a Yangon.
- Il Ministero dell'**Energia** continuerà nel 2014 a selezionare i candidati che hanno presentato offerte per le piattaforme offshore di petrolio. Al novembre del 2013, erano in corsa ancora 30 imprese tra cui colossi energetici globali come Daewoo, PTTEP, TOTAL, Chevron, GAIL India, Hawkley e Petronas. Nonostante il boom previsto per il 2014 nell'industria del gas e del petrolio, va ricordato che solo il 29% della popolazione ha accesso all'elettricità, e persino nelle principali città come Yangon vi sono ancora frequenti blackout: questo mentre il consumo cresce ogni anno di circa il 15%, e nonostante la banca Mondiale e la Banca Asiatica di Sviluppo abbiano versato al Myanmar circa 200 milioni dollari per lo sviluppo di nuove centrali elettriche. Il governo ha recentemente annunciato di voler aumentare i prezzi dell'energia elettrica del 43% per la maggior parte delle

famiglie entro aprile: decisione che rischia di suscitare una rivolta popolare, come già accaduto nel novembre 2013.

Il futuro del Myanmar appare prospero, ma dipendente ancora troppo dal colosso cinese, nonché dalla capacità del governo di raggiungere a un tempo stabilità politica e *good governance*. La figura di seguito riportata, che chiude questa sintesi, mostra il ranking del Myanmar rispetto ad alcuni indicatori di governance, in confronto con Vietnam (VN), Cambogia (CA) e Laos (LA).

Figura 27 – Indicatori di Governance per il Myanmar



Fonte: Goldstein (2013) su dati World Bank

La Banca Mondiale ha inoltre avvertito che il paese avrebbe bisogno anche di monitorare il tasso di cambio contro il dollaro – che rischia di pregiudicare le esportazioni verso altri paesi – e l’inflazione, che ha raggiunto il 7,3% nel mese di agosto 2013.

3. LA TURCHIA E L'EUROPA DOPO LA PRIMAVERA ARABA

Il terzo incontro del 2013 del Global Outlook ha visto la partecipazione di Selim Yenel, Ambasciatore della Turchia presso l'Unione europea. Yenel ha illustrato la notevole crescita economica della Turchia, paese di oltre 70 milioni di abitanti, metà dei quali ha meno di 25 anni. Un paese che, secondo Yenel, mantiene fondamentali economici ottimi, con l'eccezione di un bassissimo tasso di risparmio delle famiglie, e sta investendo in infrastrutture (è in costruzione il più grande aeroporto del mondo) e nell'attrazione di capitali esteri, soprattutto nel settore dell'high-tech, nel quale la Turchia sta ormai consolidando la propria posizione a livello globale.

La “nuova Turchia” è un partner affidabile e un colosso economico emergente, che sta collaborando molto con gli Stati Uniti per creare nell'area di Istanbul un centro finanziario internazionale di primissimo livello. Inoltre, la Turchia è divenuta in pochi anni da *net recipient* di aiuti internazionali a *donor* impegnato nel favorire lo sviluppo democratico di molti paesi, soprattutto in Africa e in Asia. Come l'Italia, la Turchia sconta un problema di approvvigionamento energetico, per quanto in futuro potrà essere possibile sfruttare la collaborazione con paesi confinanti come l'Iraq e l'Iran, nonché i giacimenti di gas offshore da poco scoperti al largo dei propri mari.

La nota dolente, per la Turchia, è rappresentata dal rapporto con l'Unione europea. Se da una parte l'unione doganale in vigore dal 1995 è ormai obsoleta e troppo vincolante per la Turchia, i negoziati per l'ingresso della Turchia nella Ue sono in fase di stallo, soprattutto per le resistenze offerte nel corso del tempo da paesi europei come la Francia (soprattutto con Sarkozy) e la Germania. Il fatto che Hollande abbia tolto il veto su uno solo dei capitoli bloccati nel negoziato significa che l'approccio francese alla *membership* turca è cambiato di poco nonostante alcuni segnali incoraggianti. Di certo, secondo l'ambasciatore Yenel, il fatto che la “questione Cipro” non sia stata ancora risolta offre a questi paesi un semplice alibi per rimandare la riapertura del negoziato. Una soluzione oggi ancor più difficile che in passato viste le condizioni difficili in cui versano la Grecia e la stessa Cipro.

Risolvere la questione di Cipro potrebbe rivelarsi un *game-changer*. Per la Turchia il futuro è certamente in Europa, non vi sono “piani B” di simile *appeal* dal punto di vista economico e geopolitico, né in Africa, né in Asia. La Turchia vuole stare in Europa e parteciparvi da protagonista: ciò vale anche, e in particolare, per l'imminente apertura del negoziato transatlantico (TTIP) tra USA e Ue, nel quale la Turchia vorrebbe essere coinvolta. L'incontro si è chiuso

con questo auspicio, ma con poche speranze di risultati concreti nel breve periodo.

Negli ultimi mesi del 2013, peraltro, la Turchia ha dato segni di instabilità politica che, secondo alcuni analisti, potrebbero minare alla base il futuro economico e commerciale del paese, così come l'obiettivo, più volte annunciato dal premier Erdogan, di portare la Turchia nella top 10 delle economie mondiali entro il 2023. La lira turca ha perso il 20% del suo valore nell'ultimo anno e la capitalizzazione della borsa turca ha perso il 32% da maggio 2013 a febbraio 2014. Un recente scandalo di corruzione ha portato alla dimissione di quattro ministri, proprio mentre ci si prepara alle elezioni politiche di marzo. In questo contesto, il premier Erdogan sembra oscillare tra un atteggiamento repressivo nei confronti della protesta popolare e la volontà di porsi come *broker* credibile nelle rinnovate relazioni tra USA e Iran. Rispetto alla Ue, nonostante le recenti aperture di Angela Merkel, i recenti avvenimenti interni sembrano allontanare la Turchia dal futuro che essa stessa, almeno fino a pochi mesi fa, ha auspicato e perseguito senza riserve.

4. LA “NUOVA” CINA

Il quarto incontro del 2013 del Global Outlook è stato introdotto da Weiwei Zhang, professore di relazioni internazionali presso la Fudan University di Shanghai e l'Accademia diplomatica di Ginevra, nonché autore del celebre libro “The China Wave: rise of a civilisational State”, oggi un testo fondamentale per capire il nuovo corso inaugurato dalla presidenza di Xi Jinping. L'incontro si è rivelato pieno di spunti di interesse, soprattutto per quanto concerne la direzione che viene impressa oggi all'economia cinese dal Partito Comunista nell'era di Xi.

Come sottolineato da Weiwei Zhang, l'economia della Cina è l'unica ad aver segnato tassi di crescita costanti per tre decenni consecutivi, e si pone oggi come colosso in grado di emergere in modo non solo dirompente, ma anche armonioso e sostenibile nell'economia mondiale. Sbaglia – secondo Zhang – chi pensa che l'ascesa della Cina sia destinata ad arrestarsi per l'incapacità del colosso cinese di gestire la propria enorme dimensione e l'emergere di una *middle class* sempre più desiderosa di qualità della vita, diritti civili, protezione dell'ambiente. Il Partito è assai consapevole delle mutate condizioni demografiche ed economiche del paese ed è determinato ad avviare una transizione graduale verso un mutato assetto istituzionale che consenta maggiore trasparenza, democrazia, apertura, senza snaturare il modello originario: in altre parole, una evoluzione, piuttosto che una rivoluzione.

Da più di un millennio, la Cina si è infatti imposta come potenza economica in grado di assorbire, metabolizzare e riproporre modelli esistenti in altri paesi: questo costante processo di acquisizione e rielaborazione delle migliori esperienze internazionali trova le sue radici nel confucianesimo e nel suo riferimento costante allo sviluppo armonioso. Così, la Cina è già oggi un concentrato di esperienze internazionali proveniente dal continente asiatico, nel quale la Cina si è imposta come modello dominante permeando in profondità le economie di paesi come la Thailandia, l'Indonesia, la Cambogia, il Laos e molti altri. Di fronte a tale tendenza, il rapporto della Cina con gli Stati Uniti e le principali economie occidentali non è affatto una novità: la Cina osserva con molta curiosità il modello di capitalismo statunitense, pienamente intenzionata a distillarne il “meglio” e rielaborarlo in chiave originale: l'espansione dei consumi e la creazione di un diritto della concorrenza sono alcuni esempi di tale tendenza.

Weiwei Zhang ha affermato la propria visione ottimistica del futuro della Cina anche sulla base della capacità del Partito Comunista Cinese di pianificare lo sviluppo del paese senza rimanere indifferente ai bisogni della popolazione: ecco perché la ben nota politica di controllo delle nascite verrà rivista, alcuni diritti civili saranno meglio garantiti, il pluralismo dell'informazione attraverso

la rete verrà protetto. Certo ci sono molti problemi da risolvere, ma questo non vuol dire affatto che il modello cinese sia in crisi. Oltretutto, la classe dirigente cinese è selezionata in modo assai più rigido di quanto non avvenga ad esempio negli Stati Uniti: Weiwei Zhang ha osservato che Xi Jinping è ben più preparato di molti leader occidentali (il riferimento diretto è andato a George W. Bush), perché ha potuto accedere alla presidenza soltanto dopo due importanti esperienze come governatore di province cinesi, ciascuna delle quali è più popolosa di qualsiasi paese europeo. La rigidità della selezione della classe dirigente è la prima garanzia della qualità del governo in Cina: tale processo è stato formalizzato dal periodo comunista, ma è una tradizione millenaria della Cina.

Due altri temi sono stati trattati nel dettaglio nel corso dell'incontro: il ruolo della Cina nel mondo come *donor* nella cooperazione globale; e la libertà dell'informazione. Per quanto riguarda il primo tema, Weiwei Zhang ha rimarcato il fatto che la Cina sta aiutando in modo assai rilevante paesi di tutto il mondo, dal Sud America all'Africa all'Asia, senza imporre valori ma offrendo proprie capacità nell'edilizia e nelle infrastrutture in cambio dell'accesso a materie prime, con un'efficacia sconosciuta agli altri governi di paesi sviluppati o emergenti. Sul secondo tema, pur con qualche concessione, Weiwei Zhang ha ricordato che la Cina è il primo paese del mondo per utenti di Internet, e che l'ingerenza del governo nell'attività degli utenti può essere giustificata con il bisogno di garantire la sicurezza della rete.

La visione ottimistica di Weiwei Zhang è stata oggetto di acceso dibattito nella parte conclusiva dell'incontro: a chi ribatteva che la Cina non ha ancora risolto i problemi strutturali come l'ascesa della classe media, l'invecchiamento della popolazione, la crescita sostenibile, nonché la democrazia e i diritti civili, Weiwei Zhang ha risposto minimizzando l'entità di questi problemi e persino osservando che nella fase di crescita economica il principio di "one man, one vote" non è il precetto più adatto a garantire governabilità e pianificazione: per contro, l'attuale modello di crescita di cinese garantisce stabilità, forte anche di una fiducia nel governo assai diffusa nella popolazione – un dato che non ha eguali nelle democrazie occidentali.

4.1. Il rallentamento cinese e la nuova politica del terzo Plenum

Nel mese di giugno 2013, la Cina ha diffuso i dati sulla crescita economica relativi al secondo trimestre 2013, riportando un rallentamento rispetto al già contenuto 7,7% del primo trimestre, fino a toccare un pressoché inedito 7,5%. È il dato più basso degli ultimi 23 anni per il colosso emergente dell'economia mondiale: dato che come tale poteva dar adito a più di una preoccupazione in

seno ai mercati internazionali, a cominciare da quelli asiatici. Eppure, al termine della giornata, la borsa di Shanghai segnava un rassicurante +1% (Shanghai Composite Index) e tutti gli altri mercati asiatici mostravano un cauto ottimismo. Cosa si cela dietro questa apparente contraddizione?

Come spesso accade, la reazione dei mercati è frutto di una combinazione di motivi tra loro separati, ancorché interconnessi. La prima e più importante ragione è che i dati diffusi sono coerenti con il trend degli ultimi semestri: dopo più di un decennio di “two-digit growth”, la Cina è cresciuta del 7,8% nel 2012. Inoltre, il dato è pienamente compatibile con l’obiettivo di crescita fissato per il 2013 dal governo di Li Keqiang, pari esattamente al 7,5%. In altre parole, posto che il risultato è allineato con le aspettative, non si vede perché i mercati ne debbano subire un contraccolpo. Ancora, è noto che la brusca frenata dell’economia mondiale e la crisi dei debiti sovrani in Europa si sono riverberati sull’economia cinese, le cui esuberanti esportazioni erano per il 20% destinate al Vecchio Continente fino al 2009, ed oggi sono scese al 15%.

Ma v’è di più, in questa storia. Innanzitutto, se è innegabile che nell’ultimo decennio la Cina ha segnato tassi di crescita impressionanti, è parimenti vero che tale crescita ha comportato una notevole pressione sul comparto dell’edilizia e del credito, alimentando una potenziale bolla edilizia che in molti consideravano preoccupante e – come peraltro spesso accade per la Cina – imminente. Un collasso del settore edilizio, che rappresenta quasi un quarto dell’economia cinese, coinvolgerebbe il settore bancario, per poi costringere le autorità cinesi a concentrarsi sull’economia nazionale distraendo fondi, tra l’altro, anche dall’acquisto di bond statunitensi, essenziali per il sostegno alla ripresa del colosso rivale. Per tale motivo, i mercati internazionali sembrano assai più preoccupati dal fatto che i prezzi delle case siano aumentati a Shanghai del 273% in sette anni, di quanto non lo siano per il fatto che la crescita cinese sia caduta al di sotto del 10%. Evitare la “real estate bubble” cinese diviene allora cruciale per l’intera economia mondiale: non importa se a farne le spese è la forsennata crescita del Pil del Dragone.

Sullo sfondo di questa vicenda, va inoltre compreso il nuovo corso inaugurato da Xi Jinping per quanto riguarda la politica economica e monetaria. Lungi dal farsi sedurre dalle effimere sirene di una politica monetaria iper-espansiva, quale quella attualmente adottata da Shinzō Abe in Giappone per “dopare” l’economia nel breve periodo (v. Sezione 5), Xi appare deciso a imprimere una svolta all’insegna della crescita moderata ma prolungata, possibilmente basata su una parziale conversione dell’economia dall’edilizia ai servizi, in modo da accompagnare l’emergere di una classe lavoratrice sempre più qualificata e una classe media sempre più disposta a spendere, controllando al tempo stesso l’inflazione. Politico esperto e rodato, Xi gode dell’orizzonte temporale e del consenso interno necessari a guardare all’economia con un’ottica di medio-

lungo periodo: per tale motivo, egli sembra intenzionato a imprimere alla Cina quell'incedere armonioso verso la prosperità che la tradizione millenaria del confucianesimo gli suggerisce. Ragion per cui, egli vede l'emergere delle “ghost town” cinesi come un segnale di allarme, da contrastare fermamente. E pazienza se a farne le spese saranno quei paesi che contano sulla crescita cinese per soddisfare le loro esigenze di export. La stessa Germania inizia a mostrare preoccupazione, proprio perché la crisi dei paesi del sud Europa genera un calo della domanda di prodotti tedeschi e anche di quelli cinesi, e dunque un rallentamento della crescita cinese che può nuovamente colpire l'economia tedesca, ad esempio nel settore auto-motive.

Di qui l'apparente contraddizione tra il dato negativo e la reazione positiva: per mercati internazionali scottati da anni di eccessivo entusiasmo, non è un cattivo segnale essersi accorti del fatto che spesso, la cautela e le larghe vedute in economia sono ben più importanti della singola performance trimestrale, e che la velocità, come si suol dire, è niente senza il controllo.

Anche gli ultimi mesi del 2013 hanno mostrato segni di una evoluzione nella politica economica e sociale cinese: non soltanto la Cina si è decisa ad abbandonare la politica del figlio unico introdotta da Deng Xiao Ping nel 1979 (si potranno avere due figli); ma la corte suprema cinese si è espressa anche per l'abolizione dei campi di rieducazione e lavoro. Da un punto di vista economico, nel mese di novembre 2013 il Terzo Plenum ha adottato quella che alcuni hanno definito la decisione di politica economica più importante del 2013 (Gros, 2014): la maggiore apertura al mercato decisa da Xi Jinping, che sembra porre nuove basi per l'interazione tra l'imponente governo cinese e gli investitori privati. Il Plenum ha portato importanti novità, come la creazione di due organismi che non erano presenti nella vecchia struttura del Partito: il “gruppo di testa” (*lingdao xiaozu*) responsabile dell'implementazione e dell'ideazione delle riforme e del controllo sulla loro attuazione, e dunque assai vicino al Presidente; e un nuovo organismo incaricato della sicurezza nazionale. Tra le aree di riforma che (troppo timidamente) sono state affrontate dal Terzo Plenum figurano senza dubbio le imprese statali, la magistratura e l'economia “non statale”. Insomma, sembra che vi siano le basi per un 2014 più aperto all'interazione tra Stato e Mercato in Cina, ma ciò avverrà – come nello stile di Xi Jinping – in modo assai graduale, con l'incedere lento ma efficace che Weiwei Zhang considera uno dei principali meriti della Cina degli ultimi anni.

5. IL NUOVO CORSO ECONOMICO DEL GIAPPONE

Per molti versi, il 2013 è stato l'anno della "Abenomics", vale a dire di quell'insieme di manovre di politica monetaria e fiscale particolarmente aggressive volte a sostenere la domanda aggregata (prima e seconda freccia) e di riforme strutturali volte ad aumentare la crescita potenziale dell'economia (terza freccia) ideate e in corso di implementazione in Giappone da parte del premier Shinzo Abe. Il Global Outlook ne ha parlato con Pietro Ginefra, Responsabile della delegazione della Banca d'Italia a Tokyo.

Per quanto riguarda le prime due frecce, l'Abenomics ha comportato in Giappone l'avvio di una politica fiscale espansiva per sostenere la domanda aggregata, nonché il rinvio del processo di stabilizzazione della dinamica delle finanze pubbliche (anche l'aumento dell'IVA dal 5 all'8 per cento da realizzare nel 2014 potrebbe essere sospeso se l'andamento dell'economia nel secondo semestre del 2013 non fosse soddisfacente, come pare probabile). A questa si aggiunge l'approvazione di: un budget supplementare superiore al 2% del Pil, e di una legge finanziaria per il 2013 che prevede un disavanzo pari a circa il 9%, con un incremento degli investimenti pubblici del 15% rispetto al 2012 e pari al 6% del totale della spesa. Inoltre, Shinzo Abe ha varato una politica monetaria che consente di conseguire un tasso di inflazione obiettivo pari al 2 per cento e un tasso di cambio dello yen più in linea con valori di equilibrio di medio periodo (105 yen per dollaro americano e 130 yen per euro). Si è trattato di un'operazione di "quantitative and qualitative monetary easing" (QQE): che ha implicato, oltre alla condivisione del tasso di inflazione obiettivo (2%) con la banca centrale, anche un notevole aumento degli acquisti di titoli governativi (50.000 miliardi di yen all'anno) e l'aumento della scadenza media dei titoli governativi acquistati (da 3 anni a circa 7 anni). Come conseguenza, nel marzo 2013 il rapporto base monetaria/Pil era del 30% in Giappone 30%, contro il 15% dell'area euro e il 20% degli USA. A fine 2014 la base monetaria dovrebbe raggiungere i 270.000 miliardi di yen (oltre il 50% del Pil).

Nel breve termine, la politica della Banca del Giappone (BOJ) ha determinato un consistente aumento della volatilità sul mercato dei bonds nazionali, con possibili effetti indesiderati nel medio-lungo termine come l'aumento della rischiosità del bilancio della BOJ, che può generare possibili perdite e conseguente riduzione della fiducia del mercato nei confronti della banca centrale; e la creazione di squilibri finanziari e di distorsioni nei mercati delle attività finanziarie. I primi effetti visibili sul tasso di cambio sono stati all'insegna di un deprezzamento notevole dello Yen. Per altri versi, la politica fiscale ha avuto come effetto l'aumento dei tassi di interesse connesso con aspettative di accelerazione della dinamica positiva dei prezzi al consumo: questo potrebbe generare effetti piuttosto preoccupanti sul costo del servizio del

debito e sul capitale delle banche giapponesi, che detengono una quota rilevante dei titoli di stato per buona parte decennali. Un aumento dei tassi di interesse determinerebbe perdite in conto capitale in grado di erodere una parte cospicua del capitale del sistema bancario giapponese.

Spinto dalla Abenomics, il Giappone ha mostrato tassi di crescita inconsueti all'inizio dell'anno (del 3,5% nel primo trimestre 2013), il che ha fatto crescere l'ottimismo sull'efficacia delle "tre frecce". Dopo le elezioni del 21 luglio 2013, Shinzo Abe ha in pugno la maggioranza in entrambi i rami del parlamento giapponese, con una prospettiva di tre anni senza elezioni. Tutto pronto quindi per scoccare la "terza freccia" del suo programma volto ad attuare robuste riforme strutturali. Le politiche fiscali e monetarie espansive, poste in essere nel primo semestre 2013, erano relativamente semplici da implementare, mentre appare assai più complessa la realizzazione di riforme che mutano la struttura dell'economia e delle relazioni industriali e sanciscono la perdita di posizioni di vantaggio conseguite nel tempo da differenti classi sociali.

Il Giappone proviene da un periodo di riforme del mercato del lavoro, volute dall'ex premier Junichiro Koizumi e orientate a una maggiore flessibilità nella gestione della manodopera. Ciò ha consentito di mantenere il tasso di disoccupazione su livelli relativamente contenuti, pari a circa il 4%, anche nel corso dell'ultimo quinquennio caratterizzato dalla grande recessione. Ora, da Shinzo Abe si attendono politiche volte non tanto a ridurre il tasso di disoccupazione, quanto ad aumentare la produttività e il valore aggiunto creato dal sistema economico giapponese.

Negli ultimi venti anni, il Giappone ha registrato tassi di crescita del Pil pro-capite sostanzialmente in linea con quelli di paesi europei come Francia e Italia. La crescita è stata peraltro conseguita mediante la realizzazione di politiche fiscali espansive che hanno portato il rapporto debito pubblico/Pil su livelli esorbitanti, pari a circa il 240%. Ciò ha contribuito a ridurre la volatilità del ciclo economico. Tuttavia, come la letteratura economica suggerisce, la crescita del reddito pro-capite può essere conseguita solo con politiche dell'offerta che aumentino la produttività del lavoro e quella totale dei fattori. Tra queste, accanto alle riforme istituzionali - liberalizzazioni e privatizzazioni - vi sono le politiche a favore dell'innovazione di processo e di prodotto, quelle energetiche e quelle demografiche.

In un mondo competitivo, in cui l'Asia emergente svolge il ruolo del concorrente più agguerrito (si veda il Capitolo 2 più sopra, dedicato alle tigri asiatiche e al Myanmar), in quanto ancora poco strutturato sotto il profilo delle normative di sicurezza sul lavoro, delle infrastrutture previdenziali e sanitarie e delle relazioni industriali, gli elettori giapponesi si attendono dal governo Abe politiche che aumentino, nel medio periodo, la competitività e la produttività del sistema economico, affrontando, tra l'altro, il problema della scarsa

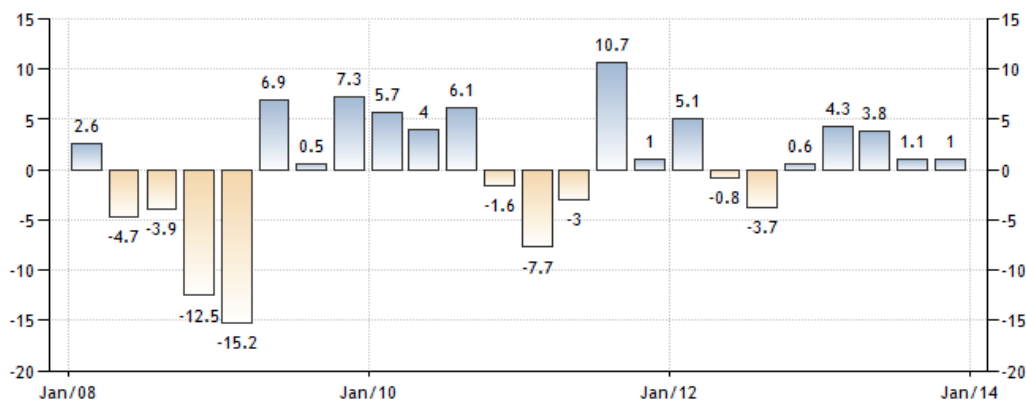
disponibilità di fonti energetiche (riducendo l'utilizzo di energia nucleare) e il basso tasso di natalità (che mette a repentaglio la sostenibilità del sistema nel medio periodo).

Ginefra ha sottolineato come la situazione politico-economica non sia tanto diversa, a ben vedere, da quella europea e italiana dove la popolazione invecchia (in particolare, in Italia e in Germania) e la produttività ristagna (in particolare, in Francia e nei paesi dell'Europa meridionale). D'altronde, il Giappone è un'economia post-industriale con i problemi tipici delle economie avanzate. Il processo di sviluppo che ha portato la manodopera agricola a migrare nelle fabbriche e quella operaia nel settore dei servizi via via che aumentava la produttività nell'agroindustria e nella manifattura, impone alle economie capitalistiche avanzate di aumentare la produttività del lavoro nel settore dei servizi in modo da soddisfare le aspettative di reddito di coloro che vi sono occupati.

Il problema è di natura soprattutto distributiva e geo-politica: la presenza dell'Asia emergente costringe le imprese giapponesi esportatrici - insieme a quelle europee - ad essere competitive sui mercati internazionali grazie anche a una manodopera ad alta produttività e livelli salariali elevati. Sono i lavoratori espulsi dai settori a più alto valore aggiunto ad essere penalizzati. Impiegati nei servizi, con tassi di crescita della produttività più bassa, questi devono accontentarsi di salari più contenuti.

Ginefra ha notato come la sfida sia complessa: la stabilità politica conseguita con le recenti elezioni è condizione necessaria per accettarla, ma la capacità di elaborare politiche credibili ed efficaci dipende dalla qualità della classe dirigente giapponese. Non a caso, i dati sulla crescita del Giappone hanno segnato un rallentamento evidente negli ultimi mesi del 2013 (cfr figura 28): un dato allarmante che riflette la difficoltà della “terza freccia” della Abenomics.

Figura 28 – Crescita del Pil Giapponese per trimestre (valore annualizzato), 2008-2013



SOURCE: WWW.TRADINGECONOMICS.COM | CABINET OFFICE, JAPAN

6. *IL VENEZUELA IN TRANSIZIONE: TRA RETAGGI DEL PASSATO E PROSPETTIVE ECONOMICHE E COMMERCIALI*

Il quinto incontro del 2013 del Global Outlook ha visto la partecipazione di Reinaldo Figueredo, già Ministro degli esteri del Venezuela, due volte presidente della Comunità Andina, Senior Advisor del Segretariato Generale dell'UNCTAD e Direttore del progetto congiunto UNCTAD/UNDP su Globalisation, Liberalization and Sustainable Human Development, che ha affrontato il tema "Il Venezuela in transizione: tra retaggi del passato e prospettive economiche e commerciali".

Figueredo ha fatto immediato riferimento alla documentazione fatta circolare prima del seminario, la quale conteneva alcuni rapporti relativi alla strategia perseguita dalla Cuba castrista nel Sud America nel corso degli ultimi decenni, e in particolare a quella che è stata definita come "guerra irregolare asimmetrica di quarta generazione". In particolare, Figueredo ha fatto presente che gli ultimi sviluppi del Venezuela, così come il futuro di questo paese pieno di risorse e problemi, possono essere analizzati e compresi soltanto se si tiene a mente la strategia complessiva perseguita dai cubani in Sud America nel corso dell'ultimo mezzo secolo. Il Venezuela è probabilmente l'esempio più evidente di questa deriva politica e culturale: il Presidente Hugo Chávez, recentemente scomparso, ha perseguito una strategia politica basata su (i) un spostamento radicale della politica tradizionale dello stato venezuelano — e altri Stati latino-americani, a quello di una democrazia "diretta" partecipativa (totalitaria); (ii) il contrasto alla egemonia nordamericana in tutta l'America Latina; (iii) una prolungata insurrezione, finalizzata a contrastare la presenza nordamericana in America Latina; (iv) una costante manipolazione del sogno politico di Bolivar, nonché (v) un uso politico del petrolio, finalizzato al consolidamento di alleanze strategiche (ad esempio, per ottenere il supporto brasiliano per l'ingresso del Venezuela nel MERCOSUR).

Nel corso dei 14 anni di presidenza di Chávez, l'amministrazione del Venezuela si è legata in modo indissolubile a quella cubana, che ha di fatto gestito le decisioni strategiche principali adottate dal Presidente. Tra le principali iniziative politiche si segnala l'uscita del Venezuela dalla comunità andina e dal "G-3" con Messico e Colombia per motivi sostanzialmente legati alla politica energetica. Oggi, l'America Latina appare divisa tra movimenti di integrazione che vanno dal MERCOSUR alla comunità andina, all'ALBA e alla "Community of Latin American and Caribbean States (CELAC)". E il Venezuela costruisce alleanze guidato da Cuba, soprattutto utilizzando il petrolio a fini politici, per cementare relazioni internazionali e vincolare la fornitura del prezioso oro nero

a garanzie politiche che fortifichino la rivoluzione socialista internamente ed esternamente. Le relazioni strettissime con paesi come l'Ecuador, la Bolivia, l'Honduras, l'Iran e la Siria oltre, ovviamente, alla Cuba dei fratelli Castro pongono il Venezuela in una posizione chiave sullo scacchiere politico internazionale, primo alfiere di una strategia tesa a creare “cinque Vietnam” in America Latina.

L'avvento di Chávez, peraltro, era stato favorito dal fallimento delle ricette del Fondo Monetario internazionale, che all'epoca della presidenza di Carlos Andres Perez avevano messo in ginocchio il paese determinando un incremento notevolissimo della diseguaglianza. A fronte di questa situazione drammatica, Chávez è riuscito a migliorare alcuni indicatori socio economici, tra cui la condizioni dei meno abbienti, attraverso le *misiones*, politiche sociali tematiche di medio-lungo periodo; peraltro, egli ha anche dilapidato gran parte delle risorse del paese svendendo o regalando il petrolio per ottenere potere politico: quello che ne risulta è un paese pieno di incertezza, dominato da una gerarchia militare in gran parte cubana, in cui le infrastrutture sono ogni giorno più carenti, l'energia elettrica manca periodicamente anche nelle grandi città, e i beni di prima necessità spesso mancano negli scaffali dei supermercati. La proprietà privata è un punto interrogativo, data la pratica diffusa di espropriare terreni e edifici, che rimangono poi inutilizzati e improduttivi. La corruzione è dilagante e abbinata a una burocrazia spesso volutamente complessa, arbitraria e distante dal cittadino e dall'impresa. La morte di Chávez ha reso questa situazione ancor meno sostenibile nel medio periodo: ecco perché Figueredo considera possibile una transizione sanguinosa che porti all'emergere di una dittatura militare. E di certo, il messaggio agli investitori che emerge dalla sua relazione è semplice: stare alla larga dal Venezuela finché non vi sia stata una transizione politica all'insegna della stabilità.

Gli eventi successivi alla riunione con Figueredo hanno visto esasperarsi ulteriormente l'instabilità politica del paese: le proteste di piazza del febbraio 2014, con l'arresto di uno dei principali leader dell'opposizione, Leopoldo Lopez, sembrano suggerire che il paese è destinato a una deriva violenta e a una transizione imprevedibile nel corso del 2014. Ripetuti episodi di violazione dei diritti umani e di limitazione della libertà di stampa, nonché l'indifferenza del governo di fronte alle vittime degli scontri (per lo più studenti) lasciano intendere che il dialogo tra le due parti politiche sia destinato a diventare, da difficile, impossibile. Nel frattempo, le poche notizie che varcano il confine nazionale testimoniano della mancanza di beni di consumo primari, file e corse al razionamento del cibo e mancanza di elettricità persino nella capitale Caracas – il tutto in uno dei principali paesi produttori di petrolio nel mondo.

La seconda parte dell'incontro è stata dedicata a due temi fondamentali: il modello di sviluppo proposto da Figueredo per i paesi in via di sviluppo in sede

UNCTAD – basato sui quattro vettori energia, acqua, ambiente e società della conoscenza; e la sua possibile applicazione in Venezuela e anche in Italia, in particolare in Basilicata, terra nella quale Figueredo si è trasferito proprio per poter sviluppare un laboratorio “in scala” per testare proprio tale modello teorico di crescita. Ne è nato un acceso dibattito soprattutto per quanto riguarda il ruolo dell’ENI in Basilicata nell’estrazione del petrolio in Val d’Agri e la possibilità di definire per la regione e per l’Italia nel suo complesso un modello di sviluppo e di politica industriale basato sui quattro vettori sopra indicati. Tale modello è stato illustrato da Figueredo anche con riferimento alla necessità della condivisione con le comunità locali degli investimenti in infrastrutture e per lo sfruttamento delle materie prime: ad esempio, nel caso della Bolivia la mancata condivisione con le comunità locali del gasdotto che serviva il Cile e i paesi dell’America centrale ha poi portato a una insurrezione popolare che ha visto l’ascesa di Evo Morales al potere.

In conclusione, il messaggio principale della relazione di Figueredo è duplice: da un lato, un invito a non sottovalutare l’influenza cubana nell’America Latina anche come fattore di “rottura” nel dinamiche di integrazione e cooperazione regionale; dall’altro, un chiaro monito ai governi dell’America Latina: modelli di sviluppo basati sulla eccessiva disuguaglianza e dispersione del reddito sono destinati a foraggiare instabilità politica e sociale e sono chiari nemici del processo di integrazione.

BIBLIOGRAFIA SELEZIONATA

PARTE I

- Bai, Chong-En, Chang-Tai Hsieh, and Yingyi Qian. 2006. The Return to Capital in China. NBER Working Paper No. 12755. National Bureau of Economic Research: Cambridge, Massachusetts.
- CEPR. 2013. Press Release from Business Cycle Dating Committee on October 9, 2013, Paris. <http://www.cepr.org/content/euro-area-business-cycle-dating-committee>
- Ding, Sai, Alessandra Guariglia, and John Knight. 2012. Does China overinvest? Evidence from a panel of Chinese firms. Durham University, Working Paper.
- Dreger, Christian, and Yanqun Zhang. 2010. Is there a bubble in the Chinese housing market? German Institute for Economic Research, Discussion Paper No. 1081.
- Eurostat. 2014. Eurostat Database, Exports of goods and services (millions of euros, chain-linked volumes with 2005 reference year and 2005 exchange rates). Brussels: Eurostat.
- FOMC. 2013a. Press Release Following the FOMC meeting on December 18, 2013. <http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/monetary/20131218a.htm>
- FOMC. 2013b. Economic Projections of the Federal Reserve Board Members and Federal Reserve Bank Presidents, December 2013. <http://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/files/fomcprojt20131218.pdf>
- Gyourko, Joseph, Yongheng Deng, and Jing Wu. 2010. Just how risky are China's housing markets? Published on voxeu.org on July 28, 2010. <http://www.voxeu.org/article/just-how-risky-are-china-s-housing-markets>
- IMF. 2014. World Economic Outlook UPDATE: Is the Tide Rising? January 21, 2014. International Monetary Fund: Washington.
- Liu, Qiao, and Alan Sui. 2006. Institutions, Financial Development, and Corporate Investment: Evidence from an Implied Return on Capital in China. SSRN Working Paper.
- Lombardi, Domenico, and Samantha St. Amand. 2014. Debt Dynamics Indicate That Italy Remains Vulnerable as Spain Stabilizes. The Centre for International Governance Innovation: Waterloo.

- Rajan, Raghuram. 2013. A step in the dark: unconventional monetary policy after the crisis. Presented at *Andrew Crockett Memorial Lecture* on June 23, 2013. <http://www.bis.org/events/agm2013/sp130623.htm>
- SAFE. 2013. Survey on the access to finance of SMEs in the euro area (SAFE). April to September 2013. ECB: Frankfurt.
- Xinhuanet. 2013. Streamlining gov't administration ensures market's "decisive" role: analyst. Published on xinhuanet.com on November 25, 2013. http://news.xinhuanet.com/english/indepth/2013-11/25/c_132915729.htm
- Yellen, Janet L. 2013. Challenges Confronting Monetary Policy. Presented at the 2013 National Association for Business Economics Policy Conference on March 4, 2013, Washington.

PARTE II

- Alcaro, R. and A. Renda (2013), *Il partenariato transatlantico su commercio ed investimenti: presupposti e prospettive*, Osservatorio di politica internazionale n. 83, dicembre 2013, Istituto Affari Internazionali.
- Belli, L., and P. De Filippi (2013), The Value of Network Neutrality for the Internet of Tomorrow, Report of the Dynamic Coalition on Net Neutrality, available at this link.
- Claffy, KC and Clark, David D. (2013), Platform Models for Sustainable Internet Regulation. TPRC 41: The 41st Research Conference on Communication, Information and Internet Policy. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2242600> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2242600>
- European Commission (2013), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down measures concerning the European single market for electronic communications and to achieve a Connected Continent, and amending Directives 2002/20/EC, 2002/21/EC and 2002/22/EC and Regulations (EC) No 1211/2009 and (EU) No 531/2012, COM(2013) 627 final, Brussels, 11.9.2013.
- European Parliament (2013), ITRE committee, Draft Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down measures concerning the European single market for electronic communications and to achieve a Connected Continent, and amending Directives 2002/20/EC, 2002/21/EC, 2002/22/EC, and Regulations (EC) No

1211/2009 and (EU) No 531/2012 the Connected Continent proposals, available at the following link.

- Grimmelmann, J. (2010). Some Skepticism About Search Neutrality. In B. Szoka, & A. Marcus (Eds.), *The Next Digital Decade: Essays on the Future of the Internet* chapter 7. (pp. 435–459). Washington, D.C.: TechFreedom.
- Marsden, C. (2012), *Network Neutrality: A Research Guide*. HANDBOOK OF INTERNET RESEARCH, I. Brown, ed., Edward Elgar, 2012. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1853648>.
- Pelkmans, J. And A. Renda (2012), *Single eComms Market? No Such thing...*, *Communications & Strategies*, Vol. 82, pp. 21-42.
- Renda A. (2009), *The review of the telecoms framework: a tale of the anti-commons*, NEREC Report 2009, Madrid. Available at <http://www.fedea.es/pub/NEREC%20report.pdf>.
- Renda, A. (2010a), *Competition-regulation Interface in Telecommunications. What's left of the Essential Facilities Doctrine*, *Telecommunications Policy*, Vol. 34, Issues 1-2, February-March 2010, at 23-35.
- Renda, A. (2010b). *Neutrality and Diversity in the Internet Ecosystem*. Centre for European Policy Studies (CEPS). Available at: <http://ssrn.com/abstract=1680446> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1680446>.
- Renda, A. (2012), *Competition, Neutrality and Diversity in the Cloud*, *Communications & Strategies*, No. 85, 1st Quarter 2012, pp. 23-44. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2199373>.
- Renda, A. *et al.* (2013a), *Assessment of cumulative cost assessment for the steel industry*, Rapporto per la Commissione Europea.
- Renda, A. *et al.* (2013b), *Assessment of cumulative cost assessment for the aluminium industry*, Rapporto per la Commissione Europea.
- Renda, A. (2013), *Neelie, and the Damage Done*, *New Europe* 20 October 2013.

PARTE III

- “Agenda Possibile – Relazione del Gruppo di lavoro in materia economico-sociale ed europea” istituito il 30 Marzo 2013 dal Presidente della Repubblica (e pubblicato il 12 Aprile 2013).

- Borri, N. e G. Ragusa (2013a) “Senza vere riforme non basta ridurre il cuneo fiscale”, Linkiesta, 17 giugno.
- Borri, N. e G. Ragusa (2013b), “Crescita, l’Italia ha fame di investimenti esteri”, Linkiesta, 28 settembre.
- Commissione Europea, Rapporto “Digital Agenda for Europe – E-government in Italy”, 2013.
- Commissione Europea, Rapporto “Digital Agenda for Europe – R&D, Participation to FP7 – TIC Programme, Italy”, 2013.
- Commissione Europea, Rapporto “Innovation Union Scoreboard”, 2013.
- Commissione Europea, Rapporto “Regional Innovation Scoreboard”, 2012.
- Commissione Europea, Rapporto al Parlamento Europeo, al Consiglio alle Commissioni Europee Economiche e Sociali ed alle Commissioni delle Regioni sull’ “Implementazione del European Progress Microfinance Facility, 2011”, COM (2012) 391 Final.
- Consiglio della Unione europea, “Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2013 dell’Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell’Italia 2012-2017”, COM(2013) 362 final del 29 Maggio 2013.
- Cristadoro, R. e L. D’Aurizio (2013) “Invind e l’internazionalizzazione delle Imprese Italiane”, Banca d’Italia, lavoro redatto per il workshop del 3-4 giugno 2013 a SaDiBa (Perugia).
- Documento di Lavoro dei servizi della Commissione “Valutazione del programma nazionale di riforma e del programma di stabilità 2013 dell’Italia” (che accompagna la suddetta raccomandazione) SWD(2013)362 final del 29 Maggio 2013.
- Erasmus Young Entrepreneurs Fact Sheet and Statistics, 2012.
- ISFOL, “ Progetti di Trasferimento dell’Innovazione Mobilità Transnazionale Partenariati Multilaterali”, 2012.
- Materiali UVAL, 27sima edizione, “La trasparenza sui benefici dei Fondi Strutturali in Italia e in Europa”, 2012.
- Piano Destinazione Italia: <http://destinazioneitalia.gov.it/>
- Programma Lifelong Learning, Dati e risultati Comenius, Grundtvig e Visite di Studio 2007-2010.

- Programma Nazionale di Riforma 2013, che, a seguito dalle riforme introdotte dal Trattato di Lisbona, costituisce ormai la Sezione III del Documento di Economia e Finanza redatto annualmente dal Ministero dell’Economia e delle Finanze.
- Rapporto della Commissione Europea, “Digital Agenda for Europe – Internet activity and digital skills report, Italy”, 2013.
- Rapporto iFEL, “La dimensione territoriale nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013”, Fondazione ANCI, 2013.
- Scheda Informativa SBA Italia 2012, elaborata dalla Direzione Generale per le Imprese e l’Industria della Commissione Europea.
- Vergara Caffarelli, F. e G. Veronese (2013), Il sistema paese a supporto dell’internazionalizzazione, Quaderni di Economia e Finanza, Banca d’Italia, Numero 196 – Settembre 2013.

PARTE IV

BALCANI OCCIDENTALI

- Penev, S. (2012), Economic and European Perspectives of Western Balkan Countries, Belgrado: Institute of Economic Sciences : Westminster Foundation for Democracy (WFD) : Western Balkans Parliamentary Network of Committees for Economy, Finance and Budget ; Sarajevo : Faculty of Economics and Business, 2012. - 159 p.

MYANMAR

- 2012/2013 ASEAN Business Outlook Survey / American Chamber of Commerce in Singapore and U.S. Chamber of Commerce. - s.d.
- Outlook 2013: Emerging Asia Regional Outlook / Rabobank Economic Research Department. - November 2012
- Myanmar Business Guide / PricewaterhouseCoopers LLP. - August 2012
- The Myanmar Economy: Tough Choices / Lex Rieffel. - The Brookings Institution, 2012
- Myanmar: Staff-Monitored Program / International Monetary Fund, January 2013

- Myanmar: White Elephant or New Tiger Economy? / Economist Intelligence Unit. - April 2012

TURCHIA

- Turkey Regular Economic Brief, The World Bank, 2013-I January.
http://siteresources.worldbank.org/TURKEYEXTN/Resources/361711-1339659387823/REB_issueII.pdf
- “Istanbuls and bears”, The Economist, 7 April 2012.
<http://www.economist.com/node/21552216>
- Economic Survey of Turkey 2012, OECD.
<http://www.oecd.org/turkey/economicsurveyofturkey2012.htm>
- Economic Freedom Index Turkey 2013.
<http://www.heritage.org/index/country/turkey>
- Koplow M. J. (2013), “Why Israel and Turkey Got Back Together: The Coming Cooperation on Syria and Energy”, Foreign Affairs, 23 March 2013.
<http://www.foreignaffairs.com/articles/139076/michael-j-koplow/why-israel-andturkey-got-back-together>
- Davutoglu M. (2013), “Zero Problem in a New Era”, Foreign Policy, 21 March 2013.
http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/03/21/zero_problems_in_a_new_era_turkey?wp_login_redirect=0

CINA

- Moses, Russell L. (2013), “Now Sharper, Xi Jinping’s ‘China Dream’ Marks Departure from Past,” The Wall Street Journal, 3 April 2013.
- The Economist, “A Giant Cage”, 6 April 2013.
- Qin Xiaoyin (2013), “The Chinese Dream vs. The American Dream,” China & US Focus, 27 April 2013.
- Wang Yiwei (2013), “Debunking ten misconceptions of the ideal of the Chinese dream,” Global Times China, 11 April 2013.
- Feigenbaum, E. A. and D. Ma (2013), “The Rise of China’s Reformers?,” Foreign Affairs Snapshot, 17 April 2013.
- Fernholz, T. (2013), “Chinese Economic Reform: The World’s Big Bet,” The Atlantic, 9 April 2013. 3

- Morrison, W. M. (2013), *China's Economic Rise: History, Trends, Challenges and Implications for the United States*, CRS, 4 March 2013.
- The Economist, "Changing Faces", 23 March 2013.
- Deng Yuwen (2013), "How to Understand China's Foreign Policy," *Foreign Policy*, 23 April 2013.
- Wang Yi (2013), "China, EU need to rely on each other for support," *People's Daily Online*, 27 April 2013.

GIAPPONE

- Beina Xu (2013), "*Abenomics and the Japanese Economy*," *Council on Foreign Relations (CFR)*, April 2013
- Burma, I. (2013), "*A Dangerous Rift between China and Japan*," *The Wall Street Journal*, 10 May 2013.
- Fackler, M. (2013), from the *New York Times* reports; "*Japan's New Optimism has a Name: Abenomics*," 20 May 2013.
- Shimizu, K. (2013) "*2013, Year of Japan's Revival? Abenomics and the Politics of Growth*," 17 January 2013.
- Stiglitz, J. E. (2013) "*The Promise of Abenomics*", Project Syndicate, 5 April 2013.
- Tepperman, J. (2013) , "*Japan is Back: A Conversation with Shinzo Abe*," 16 May 2013.

VENEZUELA

- Alma Guillermoprieto (2013), *Chavismo: The Crack Up?* *The New York Review of Books*, 3 June 2013.
- Corrales, J. (2013), *The House that Chavez Built*, *Foreign Policy Democracy Lab*, 7 March 2013.
- Ellner, S. (2013), *Explaining Chavista Successes as well as the Danger Spots in post-Chavez Venezuela*, *North American Congress on Latin America: Report on the Americas*, Vol. 46, No. 1 (May), 2013.
- Ellsworth, B. (2013), *Venezuela business group sees dire economy in 2013*, *Reuters*, 23 May 2013.

- Freedom House (2013), Venezuelan Government Should Support Call for Recount, *Freedom House*, 15 April 2013.
- Gratius, S. and Carlos A. Romero (2013), *Venezuela's International Projection post-Chavez*, *FRIDE Policy Brief* 157, May 2013.
- ICG, *Venezuela: A House Divided*, Latin America Briefing 28, 16 May 2013.
- Rapoza, K. (2013), *Post-Chavez Venezuela Economy gets Messier*, *Forbes*, 3 June 2013.
- Weisbrot, M. and Jake Johnston (2013), *Venezuela's Economic Recovery: Is it Sustainable?* CEPR, September 2012.