

# Global Outlook

**ECONOMIA POLITICA INTERNAZIONALE**

***XVIII Edizione***

**RAPPORTO FINALE**

**COORDINATORE E AUTORE**

**Andrea Renda**

**CON CONTRIBUTI DI**

**Paolo Canofari, Piero Esposito, Alessandro Giovannini, Umberto Marengo, Marcello Messori, Carlo Milani, Fabrizio Saccomanni, Nicolò Sartori**

**ROMA, 29 APRILE 2015**

# SOMMARIO

<b>Introduzione e struttura del Rapporto</b> .....	4
<b>Raccomandazioni</b> .....	7
<b>Parte I - Scenari globali</b>	
1.    Gli scenari macroeconomici globali .....	19
<b>Parte II - L'Europa</b>	
1.    Gli squilibri macroeconomici dell'area Euro .....	28
2.    Il Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti: quali settori strategici per un più efficace ed incisivo negoziato? .....	53
3.    La nuova Commissione europea: primi spunti di analisi .....	60
4.    La revisione della strategia Europa 2020: miraggio o realtà? .....	66
5.    La nuova politica industriale: dalla <i>energy Union</i> a "industria 4.0" .....	89
<b>Parte III - L'Italia</b>	
1.    Internazionalizzazione e attrazione degli investimenti esteri: l'eterno ritorno .....	102
2.    Verso una politica industriale nazionale? .....	111
<b>Parte IV - Approfondimenti</b>	
1.    La transizione energetica mondiale e le prospettive per il Mediterraneo ..	115
2.    L'economia del mediterraneo: spunti dal progetto MedPro .....	121
3.    L'economia egiziana: spiragli di luce? .....	126
4.    Gli investimenti diretti esteri in Africa .....	131
5.    La stagione delle riforme strutturali in Messico .....	136
6.    La Russia in difficoltà: quale futuro per l'economia? .....	142
7.    La Cina: velocità controllata o declino di un modello di crescita? .....	145
<b>Bibliografia selezionata</b> .....	150

# GLOBAL OUTLOOK

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

*Il progetto è rivolto a due referenti principali:*

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

*Hanno preso parte all'edizione 2014 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. Hanno partecipato in singoli eventi anche Cisco, Huawei, IBM.*

*Il Global Outlook si propone di:*

- *Mettere a fuoco gli scenari di riferimento economico-strategici alla luce dei radicali cambiamenti in atto nel quadro economico mondiale.*
- *Definire un quadro di riferimento complessivo di informazione e analisi sulle maggiori aree emergenti.*
- *Monitorare 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.*

## Introduzione e struttura del Rapporto

---

L'economia mondiale si affaccia nel 2015 in una condizione quanto mai piena di incertezze, dovute alle difficoltà della ripresa economica in alcuni paesi industrializzati, al rallentamento della crescita di alcuni paesi emergenti e alle numerose aree caratterizzate da turbolenza politica, guerra e instabilità. Da una parte, gli Stati Uniti continuano a segnare tassi di crescita sorprendenti per un'economia avanzata, fino a segnare un +5% del PIL nell'ultimo quarto del 2014. Tale crescita sembra supportare la visione di coloro che considerano l'adozione di rigide politiche di austerità come un freno alla crescita, piuttosto che uno stimolo. Allo stesso tempo, il boom energetico degli Usa, dovuto anche all'adozione di tecnologie di *fracking* in alcune zone del territorio nordamericano, sembra ora accusare qualche battuta d'arresto, soprattutto per due cause da esso stesso generate: il calo del prezzo del greggio e del gas a livello internazionale, e i notevoli danni ambientali che tali tecniche inevitabilmente generano, e che sembrano suggerire un approccio assai più cauto, sposato da molti commentatori a livello internazionale.

A fronte di questa evoluzione, la Cina sembra incedere a un ritmo inferiore a quello registrato nel decennio precedente. Il rallentamento della domanda espressa da alcuni paesi industrializzati, unito a una *governance* accentratrice e non del tutto lungimirante, costituiscono elementi di freno e motivi di riflessione che non devono, però, far pensare a una vera e propria crisi del modello economico della prima economia mondiale. Al contrario, la Cina potrà con ogni probabilità giovare dello stallo dei negoziati trans-pacifico e trans-atlantico per consolidare la propria posizione egemonica nel commercio internazionale e guardare in modo deciso verso la conquista di nuovi avamposti nei paesi emergenti. I negoziati per un'area di libero commercio tra Unione europea e Cina potrebbero subire un'accelerazione durante il 2015: un'evoluzione che molti esperti caldeggiavano come vantaggiosa anche per l'Unione europea.

In questo mutevole scacchiere internazionale, è necessario anche tener conto delle transizioni in corso nei paesi emergenti. Mentre molti paesi africani, in particolare nella fascia sub-sahariana sembrano ancora attanagliati da gravi problemi (governi instabili, una dipendenza significativa dai *donor* internazionali, il perdurare di conflitti interni di tipo etnico-politico e l'emergere di nuovi conflitti inter-religiosi), l'America Latina appare frammentata in due gruppi ben distinti. Da un lato vi sono paesi caratterizzati da un percorso di riforme strutturali aggressivo e ambizioso, come il Messico (cui è dedicato un capitolo di questo rapporto), ma anche la Colombia, il Cile e per molti versi anche il Brasile. Dall'altro abbiamo paesi nei quali il fallimento delle ricette

economiche orientate al Washington Consensus ha generato anni di instabilità e l'emergere di governi di impostazione socialista, i quali in molti casi hanno sì ridotto le disuguaglianze, ma “al ribasso”, portando i propri paesi vicino alla bancarotta (Venezuela, Cuba, Argentina e, in misura minore, Bolivia ed Ecuador). Alcuni di questi ultimi paesi sembrano ora destinati ad attraversare una nuova transizione, auspicabilmente non violenta, che dovrebbe modificare nuovamente l'impostazione politica governativa, con conseguenze oggi non facili da prevedere. Ci si riferisce in particolare al Venezuela, prostrato da politiche scellerate e oggi anche dal calo del prezzo del petrolio.

Il calo del prezzo del petrolio ha anche messo a nudo la fragilità dell'economia russa, troppo legata al prezzo delle materie prime. Il governo di Putin appare quanto mai debole e incapace di avviare un percorso di riforme strutturali e istituzionali che potrebbero portare a una modernizzazione dell'economia russa. La debolezza interna, acuita da un crescente malcontento, viene compensata – come spesso accade – da una politica estera sempre più aggressiva, come appare evidente dalla campagna di Crimea e dall'ingerenza militare in Ucraina. Si tratta di una situazione che, all'inizio del 2015, alimenta lo spettro di una guerra sanguinosa, nel cuore dell'Europa: l'attivismo dei primi ministri Angela Merkel e François Hollande, impegnati in un dialogo serrato con Vladimir Putin, testimonia dell'urgenza di una soluzione.

In questo contesto, l'Unione europea è in evidente crisi di identità. Sebbene il nuovo corso della Commissione a guida Juncker mostri alcuni segnali positivi in termini di organizzazione e visione strategica, non si può dimenticare come il Vecchio Continente si sia distinto, nel corso del 2014, soprattutto per la goffaggine nella gestione della crisi ucraina, affidata all'iniziativa degli stati membri piuttosto che all'Alto rappresentante, per l'inefficacia (crescente) dell'azione nel Mediterraneo, per il perdurante conflitto tra fautori dell'austerità e sostenitori della flessibilità orientata alla crescita e per l'incerta gestione della crisi greca, ora esplosa definitivamente con la vittoria di Syriza e l'inizio di un estenuante negoziato tra governo greco, Commissione europea e stati membri sulla possibile rinegoziazione del debito greco. In questa tempesta continua, funestata dal riemergere del terrorismo (si pensi agli attacchi di Parigi del gennaio 2015) e dai venti di guerra in Medio Oriente e in Ucraina, l'incompiutezza del progetto politico europeo si fa sentire più che mai. E a poco vale l'attivismo della Banca centrale europea, costretta a varare un'operazione di *quantitative easing* senza precedenti per arginare, senza risolverla, l'instabilità generata sui mercati nazionali dalla mancanza di un'Europa unita a livello politico ed economico nonché il rischio deflazione in alcuni stati membri. Come documentato in questo rapporto, l'incertezza nella ripresa europea viene ulteriormente alimentata dall'acrobatico teorema alla base del “piano Juncker” da 315 miliardi di euro, e dal probabile rinvio della revisione della strategia di crescita (Europa 2020), che sembra destinata a “slittare” sotto la presidenza

lussemburghese. Peraltro, tale rinvio potrebbe nascondere anche una nota positiva: se la Commissione Juncker riuscisse a far coincidere il rilancio della strategia con la revisione del Six Pack e del Two Pack, previste alla fine del 2015, tale operazione congiunta potrebbe fornire all'Unione quella terapia d'urto e quel cambio di marcia che da tempo viene caldeggiato dagli esperti.

Da ultimo, anche l'Italia ha attraversato una transizione politica (anche se non suffragata da una consultazione elettorale) nel 2014, alla vigilia del semestre che l'ha vista alla presidenza del Consiglio dell'Unione europea. Il governo Renzi ha mostrato di credere in una accelerazione del percorso di riforme del quale il nostro paese ha bisogno per fronteggiare in modo costruttivo l'inevitabile spostamento del centro gravitazionale dell'economia mondiale verso il sud est asiatico. L'avvio del percorso riformatore appare però ancora viziato dall'incertezza politica e un certo grado di *short-termism*, che deve essere accompagnato il prima possibile dalla formulazione di una vera e propria strategia di medio-lungo periodo per il futuro industriale ed energetico del paese, per la sua coesione sociale e territoriale e il suo sviluppo sostenibile. Al di là delle difficoltà dell'Europa, l'analisi della attuale strategia tedesca *Industrie 4.0* e la riflessione sulla transizione energetica e il suo impatto sul Mediterraneo, contenute in questo Rapporto, sono proprio finalizzate a stimolare il dibattito sulle sfide che il nostro paese si trova a dover affrontare nel breve periodo, per non doversi trovare a rincorrere, invano, l'evoluzione dell'economia mondiale.

Questi sono gli argomenti principali trattati dal Rapporto Global Outlook di quest'anno. Ci auguriamo che il lettore possa trovarvi un esempio di quel "pensiero lungo" di cui l'Italia ha assoluto bisogno per reinventare in modo sostenibile il proprio modello economico e sociale. Questo lavoro è stato reso possibile innanzitutto dai relatori ed esperti che hanno contribuito alla sua stesura e alle idee che ne costituiscono il presupposto: Oksana Antonenko, Rym Ayadi, Paolo Canofari, David Bevilacqua, Lorenzo Fiori, Alessandro Cozzi, Ahmed Farouk Ghoneim, Alessandro Giovannini, François Godement, Piero Esposito e Marcello Messori, Carlo Milani, Andrés Rozental, Fabrizio Saccomanni, Marco Sanfilippo, Nicolò Sartori, Adnan Seric, Robert Springborg. Un grazie molto sentito va anche allo staff del Global Outlook e dello IAI, e in particolare a Chiara Rosselli, Katia Marchesi, Maritza Cricorian, Anna Gaone e al direttore dello IAI Ettore Greco. Infine, un grazie di cuore alle persone, alle imprese e alle istituzioni che ogni anno contribuiscono a questa iniziativa e che partecipano in modo attivo e intelligente alle riunioni organizzate nell'ambito del Global Outlook.

Alla prossima edizione!

Andrea Renda  
Direttore Global Outlook

## **Raccomandazioni: Europa**

---

*L'Unione europea fatica a ritrovare la strada della competitività rispetto alle maggiori potenze globali come gli USA e la Cina. Lo spettro della deflazione è ora audacemente contrastato dalle operazioni di quantitative easing della BCE, ma la strada verso una ripresa economica basata sull'economia reale appare ancora assai impervia. Quel che appare più grave è che la crisi economica sembra anche aver generato, negli ultimi anni, una crisi di fiducia e valori all'interno della Ue. Il Rapporto Global Outlook 2015 riporta un caso evidente di tale impasse, relativo al graduale accantonamento della strategia Europa 2020, l'unica policy in essere che contiene una visione per il futuro dell'Europa in termini economici, sociali e ambientali.*

*La nuova Commissione Juncker sembra aver adottato una impostazione molto più allineata con gli Stati Membri, e ben più pragmatica rispetto agli anni precedenti. L'idea di essere big on big things, small on small things sembra sottendere una chiara intenzione di ridurre al minimo indispensabile l'azione legislativa della Ue. Così, si è deciso sin qui di non riconoscere la necessità di ampliare e aggiornare le sette iniziative faro della strategia Europa 2020, dedicate a temi come innovazione, agenda digitale, istruzione, politica industriale, efficienza energetica, contrasto alla povertà. Al contrario, la nuova Commissione vuole dare maggiore priorità all'ambizioso, quanto acrobatico, programma di investimenti noto come "Piano Juncker", che si basa sulla speranza che i 21 miliardi stanziati dalla Commissione e dalla Banca Europea degli Investimenti si trasformino, grazie all'intervento di privati e stati membri, in ben 315 miliardi di euro, da dedicare soprattutto alle infrastrutture.*

*Le raccomandazioni di policy relative all'Europa richiamano alla necessità di una visione di medio-lungo periodo per la Ue e i suoi cittadini. A tal proposito, auspichiamo che la revisione avvenga su tre fronti diversi: in aggiornamento dei contenuti della strategia, un rafforzamento della sua governance e il suo riposizionamento, dopo anni di emergenza e di enfasi sulla austerità, al centro dell'azione politica della Ue. Inoltre, le nostre raccomandazioni di policy si soffermano anche sulla necessità di approntare una politica industriale orientata alla transizione verso l'Internet delle Cose, e coordinata con politiche di istruzione e investimenti in infrastrutture adeguati allo scopo di ripristinare la capacità competitive dell'Europa nei settori del manifatturiero avanzato.*

*Da ultimo, le raccomandazioni di policy relative all'Europa guardano alla sponda sud ed est del Mediterraneo, auspicando una visione più ambiziosa del partenariato euro-mediterraneo, basata sulla cooperazione in campo*

*energetico e infrastrutturale, sulla armonizzazione legislativa, e sul rafforzamento delle istituzioni e della democrazia nei paesi coinvolti.*

## **1. Rilanciare Europa 2020: gli obiettivi**

La strategia Europa 2020, varata a inizio decennio, segnava una strada molto condivisibile per il futuro del Vecchio Continente, mettendo in evidenza la necessità di uno sviluppo intelligente, sostenibile e inclusivo. Dal 2010 ad oggi, però, la strategia è stata progressivamente accantonata, soprattutto per via della crisi economica, che ha spostato l'attenzione dei *policy maker* europei sul tema dell'austerità. La Commissione Juncker ha poi deciso di rimandare la revisione della strategia Europa 2020, prevista per marzo 2015, al secondo semestre dell'anno, dando priorità al Piano Juncker che prevede di mobilitare 315 miliardi, da destinare per lo più alle infrastrutture.

Rivedere e rilanciare la strategia Europa 2020 deve tornare ad essere una priorità per la Ue, anche perché i target inizialmente fissati nel 2010 e le iniziative originariamente varate per poterli raggiungere non sono oggi più al passo con i tempi. L'Europa merita (si direbbe, ha il dovere) di adottare una strategia che abbracci la sostenibilità sociale e ambientale, piuttosto che un semplice piano di spesa per le infrastrutture. È necessario che la *review* della strategia porti ai seguenti cambiamenti dal punto di vista dei contenuti:

- **L'obiettivo di spesa del 3% sul PIL in Ricerca e Sviluppo deve essere rimpiazzato o almeno integrato da indicatori di output** che rappresentino il livello di innovazione in un dato territorio. Gli indicatori devono però essere differenziati su base regionale, in modo da riflettere l'effettivo potenziale di ciascuna regione.
- **L'obiettivo di povertà è incompleto e deve essere integrato con un target di riduzione della povertà "assoluta"**. L'indicatore aggiuntivo deve riflettere in modo effettivo la popolazione che è uscita dalla condizione di povertà estrema e privazione materiale in ciascuno Stato Membro. E gli strumenti connessi all'iniziativa di contrasto alla povertà devono essere ben più incisivi.
- **Gli obiettivi relativi all'occupazione e all'istruzione devono essere rivisti per tener conto di indicatori di qualità**, sia essa la qualità dei posti di lavoro creati (ad esempio, la loro stabilità) che la qualità delle competenze ottenute. Non basta, in altre parole, aumentare il numero di persone che si iscrivono all'università, se al contempo la qualità dell'istruzione universitaria declina.

- **È importante introdurre un indicatore di efficienza nell'uso delle risorse**, basato sul *resource efficiency scoreboard* pubblicato di recente da Eurostat.

Da ultimo, la Commissione europea deve iniziare a pensare alla strategia post-2020: una possibilità, che qui viene caldeggiata, è che tale strategia sia orientata al benessere (*well-being*), più che alla crescita (*growth*).

## 2. Rilanciare Europa 2020: le iniziative faro

Europa 2020 conteneva al suo interno ben sette iniziative faro dedicate a temi economici, sociali e ambientali. Anche per quanto riguarda le iniziative faro, si raccomanda di introdurre numerosi cambiamenti.

- **Rivedere e ampliare la strategia sul lavoro e le nuove competenze** introducendo due nuove linee d'azione: una per gli stati membri, che devono essere chiamati a porre in essere politiche che portino alla creazione di nuovi posti di lavoro; la seconda per garantire adeguato sostegno ai disoccupati con programmi di formazione *life long*. L'Europa non può infatti competere a livello globale tentando di replicare il livello salariale delle economie emergenti: al contrario, la produttività del lavoro e degli altri fattori, unita a un contesto giuridico ed economico più *business-friendly* e a un mercato unico davvero integrato, a fornire la ricetta per un ritorno alla competitività del Vecchio Continente.
- **Varare un'iniziativa sul mercato interno** (evoluzione della Digital Agenda, ma estesa ai servizi e in particolare a quelli finanziari), che coordini e migliori le azioni già previste dai Single Market Act I e II. Il mercato unico europeo è ancora largamente assente, soprattutto nel settore dei servizi ma anche in generale nelle transazioni *cross-border*. Le tecnologie digitali possono abbattere le barriere rapidamente, ma devono essere accompagnate da una legislazione adeguata, in grado di garantire certezza del diritto e una concorrenza *cross-border*, a partire dal commercio elettronico per arrivare alla circolazione dei contenuti, ai pagamenti elettronici transfrontalieri e alla protezione del consumatore e, più in generale, dei contraenti nelle operazioni che coinvolgono più di un paese membro.
- **Avviare un'iniziativa sulle infrastrutture trans-europee** (smart grid, telecomunicazioni, energia, trasporto integrato) che faccia seguito al Piano Juncker. Il piano di per sé rischia di mancare di coordinamento: le infrastrutture sono sempre più un concetto unico, integrato, da affrontare in maniera olistica anche a livello di *policy*. Una iniziativa europea corredata da una giusta visione di medio-lungo periodo è essenziale per determinare la tempistica e la direzione degli interventi infrastrutturali, in modo da

garantire adeguato accesso ai servizi e anche la resilienza delle infrastrutture critiche tangibili e non, obiettivo chiave che l'unione deve integrare con tutte le altre politiche pubbliche.

- **Inserire un'iniziativa sulla qualità, trasparenza, capacità e *accountability* delle amministrazioni pubbliche** (inclusa la *smart regulation*, gli indici di corruzione, la trasparenza dell'amministrazione, etc.). Dalla implementazione della normativa Ue alla tutela di imprese e cittadini, la qualità del governo a livello Ue, nazionale, regionale e locale appare come una preconditione essenziale per il miglioramento dell'azione di governo in tutto il territori dell'Unione. Allo stato attuale, non è possibile nemmeno stabilire se la normativa Ue sia inefficace per motivi relativi alla sua formulazione originaria, o alla inefficienza delle amministrazioni locali chiamate a implementarla.

### **3. Europa 2020: una governance più efficace**

Quella della governance, *vexata quaestio* sin dai tempi della strategia di Lisbona, si è confermata variabile cruciale e delicata anche per Europa 2020. Ecco alcuni suggerimenti per migliorare l'efficacia della strategia.

**Rafforzare la coerenza delle politiche pubbliche a livello Ue.** I documenti di analisi di impatto della Commissione Europea dovrebbero motivare l'adozione di proposte di *policy* proprio con la necessità di portare la Ue verso gli obiettivi politicamente definiti nella Strategia Europa 2020. Ciò significa anche che le nuove linee guida sull'analisi di impatto, previste per fine aprile 2015, dovrebbero contenere un quadro metodologico riferito specificamente alla valutazione dell'impatto delle normative proposte sugli obiettivi di fine decennio. Lo stesso dovrebbe avvenire, in linea di massima, anche per gli emendamenti proposti dal Parlamento europeo e dal Consiglio, i quali dovrebbero essere motivati per lo più dalla necessità di assicurare il raggiungimento della visione di medio periodo contenuta nella Strategia.

**Riconciliare ed equilibrare la componente microeconomica e quella macroeconomica del semestre di presidenza.** Ciò implica che (i) la Commissione si concentri in eguale misura sulle riforme strutturali e su questioni di stabilità finanziaria nella stesura della strategia annuale di crescita e le *Country-Specific Recommendations*; a che (ii) il Consiglio Competitività venga rafforzato e posto allo stesso livello dell'ECOFIN, e che entrambi vengano poi coordinati dal Consiglio Affari generali.

**Introdurre una "micro-condizionalità" nell'allocazione e approvazione dei piani di spesa dei fondi di coesione.** Attualmente esiste solo una macro-condizionalità che assicura che l'efficacia dei fondi

strutturali e di investimento non venga compromessa da politiche macroeconomiche dissenate. Allo stesso tempo, come si è già ricordato, l'allocazione dei fondi di coesione è stata gradualmente più associata all'idoneità dei progetti previsti al raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020, anche se il sistema attuale non sembra fornire agli Stati Membri, e tanto meno alle autorità regionali, incentivi sufficienti a dare particolarità a quei percorsi di riforma che risultano maggiormente in linea con la Strategia.

**Migliorare la percezione della strategia e il senso di “ownership” delle autorità locali e regionali.** Uno dei problemi più evidenti della strategia Europa 2020 è la sua scarsa integrazione all'interno dei piani di sviluppo regionali e locali, la quale si è progressivamente associata a uno scostamento progressivo delle priorità territoriali da quelle della strategia, come più volte denunciato dal Comitato delle Regioni. Alla radice di tale problema vi è, senza dubbio, la mancata differenziazione degli obiettivi e dei target su base regionale. La Commissione europea dovrebbe differenziare i target per riflettere l'effettiva frontiera raggiungibile da ciascuna porzione di territorio dell'Unione. L'iniziativa adottata dal Comitato delle regioni, che prevede un indicatore di progresso regionale, è senza dubbio un primo, incoraggiante passo in questa direzione.

#### **4. Europa 2020: il futuro**

La futura *review* della strategia Europa 2020 dovrà soprattutto occuparsi di riposizionare la strategia al centro dell'azione politica della Ue. La strategia Europa 2020 è infatti l'unica a fare riferimento a valori importanti e quanto mai attuali come il contrasto alla povertà, la promozione dell'occupazione, la tutela dell'ambiente, l'efficienza energetica, la società della conoscenza, la riforma dell'istruzione. I governi nazionali dovrebbero essere chiamati a dimostrare che non esiste, rispetto alle riforme proposte, alcuna alternativa in grado di raggiungere gli obiettivi di fine decennio e allo stesso tempo rientrare nei parametri del *Fiscal Treaty*, e in particolare la regola del 3% di rapporto deficit/PIL e quella della convergenza verso l'obiettivo di medio termine. Come potrebbe funzionare un tale meccanismo? Ad esempio, si potrebbero seguire alcuni passi specifici:

- La Commissione europea include nella *Annual Growth Survey* un'analisi specifica dei progressi registrati dagli Stati Membri rispetto agli obiettivi del decennio fissati da Europa 2020.
- Gli Stati Membri declinano i propri obiettivi nazionali a livello regionale e coordinano le strategie di riforma regionali in modo da far costante riferimento alla strategia Europa 2020.

- Gli Stati Membri pianificano la spesa dei fondi di coesione in modo funzionale agli obiettivi nazionali e locali così fissati.
- Tutti i piani nazionali e regionali di riforma sono accompagnati da adeguate analisi di impatto, che dimostrino in particolare che non vi sono alternative meno onerose per il bilancio dello stato e per le imprese e i cittadini che garantiscano, al pari di quelle proposte, il raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020. L'analisi di impatto dovrà essere particolarmente dettagliata se le riforme proposte implicano una deviazione dai parametri previsti dal *Fiscal Treaty*.
- Tutte le riforme proposte devono essere accompagnate da un piano di implementazione, un programma di monitoraggio basato su un sistema sufficientemente esaustivo di indicatori, e un orizzonte temporale per la revisione di medio termine ed ex post delle riforme proposte.
- La Commissione europea deve validare il piani applicando alcune chiare condizionalità – ad esempio, il paese proponente deve mostrare un trend di riduzione delle procedure di infrazione, un buon track record nella spesa dei fondi di coesione e un ragionevole progresso negli indicatori di governance.

In altre parole, il futuro di Europa 2020 riposa sulla capacità dei legislatori della Ue, con l'aiuto degli Stati membri, di ritagliare per questa fondamentale strategia un ruolo di primo piano nei meccanismi del semestre europeo, in modo da incentivare i paesi membri a intraprendere un cammino di riforme strutturali e di governance legato al raggiungimento di una visione comune del futuro dell'Unione, delle sue imprese e dei suoi cittadini.

## **5. Industria 4.0: la strada giusta per l'Europa?**

La politica industriale europea, rilanciata da Europa 2020 all'inizio del decennio, si è inizialmente concentrata sui settori maggiormente colpiti dalla crisi (industria pesante, edilizia, etc.) per poi auspicare, all'inizio del 2014, una visione orientata a una rinascita industriale dell'Europa. Oggi tale visione appare fortemente condizionata dalla capacità della Commissione e delle altre istituzioni Ue di formulare una visione che incorpori l'imminente – e in parte, già iniziata – rivoluzione costituita dall'Internet delle Cose, o più propriamente, dall'estensione agli oggetti della connessione che fin qui ha portato online quasi tutti i cittadini europei. Si tratta di un cambiamento di paradigma che avverrà in tempi brevissimi e interesserà, al di là dei consumatori e i cittadini, anche la produzione industriale nel suo complesso.

La strategia *Industrie 4.0* varata dal governo tedesco nel 2011 è in questo momento candidata più accreditata per una estensione a livello pan-europeo. Il Commissario Oettinger, non a caso tedesco, ne ha fatto un cavallo di battaglia

dell'attuale iniziativa della Commissione per il mercato unico digitale. Adottare tale strategia a livello europeo è, però, scelta da considerare con cautela. Le seguenti raccomandazioni possono essere formulate.

- **La strategia tedesca mostra una governance *multi-stakeholder*** che valorizza tutte le principali eccellenze universitarie del paese, le grandi e le piccole imprese e le autorità pubbliche. Un'iniziativa europea che ne tragga spunto deve adottare un simile schema a livello pan-europeo senza valorizzare soltanto le realtà tedesche, che pure hanno acquisito un vantaggio competitivo e di tempo in materia.
- **La strategia tedesca mira a valorizzare settori in cui la Germania è *leader*.** Si tratta soprattutto di componentistica industriale e sistemi integrati, applicazioni di *automotive* e altri comparti specifici dell'industria. Vi sono però settori come la robotica, le nanotecnologie, le tecnologie di comunicazione fissa e *wireless*, i sensori, l'intelligenza artificiale nei quali altri paesi europei hanno una *leadership* che deve essere promossa con altrettanto vigore nella strategia europea.
- **Industria 4.0** non può funzionare se viene adottata come strategia a sé stante, non integrata con il resto dell'azione comunitaria (si pensi soprattutto a Europa 2020). Sono in particolare fondamentali le politiche sull'istruzione e sulle infrastrutture, ma anche quelle sulla innovazione e la ricerca. La competitività europea dipende da un insieme di politiche pubbliche, non solo da una pur meritevole iniziativa *multi-stakeholder* relativa soprattutto ad alcuni comparti industriali.
- **Industria 4.0 non deve portare a standard diversi da quelli globali, né a forme di neo-protezionismo.** Non bisogna cedere alla tentazione di creare uno spazio europeo non compatibile con il resto del mondo – ad esempio, creando standard diversi o imponendo obblighi di localizzazione dei dati nel *cloud*. Lo stesso vale per politiche tese ad arrestare o ostacolare le imprese non europee di IT, in nome del bisogno di creare leader europei. Si tratta di iniziative antistoriche e deprecabili, che purtroppo riscuotono non poco credito nelle istituzioni Ue.

## **Raccomandazioni: Italia**

---

*Il nostro paese viene da anni di travagliata transizione politica. Di certo, questo non ha facilitato la formulazione di una visione concreta per lo sviluppo economico, sociale e ambientale dell'Italia: a fronte dei cambiamenti osservati nello scacchiere internazionale, tale visione è oggi quanto mai necessaria, al fine di evitare che il sistema paese perda il treno dello sviluppo, rimanendo marginale e arretrando progressivamente rispetto alle altre economie industrializzate e alle economie emergenti. Da un punto di vista economico (ma con risvolti sociali e ambientali), appare evidente l'esigenza di colmare il deficit infrastrutturale, rimediare all'arretratezza nelle competenze sia linguistiche che scientifiche, formulare una visione di specializzazione intelligente per la nostra industria e migliorare la trasparenza, l'efficacia e la capacità di governo delle amministrazioni centrali, regionali e locali.*

*Le raccomandazioni del Global Outlook 2015 puntano molto su questi temi, cercando di stimolare una risposta a domande che l'attuale governo sembra tenere a mente, ma della cui urgenza è spesso difficile parlare, e della cui importanza è altrettanto difficile allertare il parlamento, prima ancora dell'opinione pubblica. Si tratta di riuscire a non perdere il treno della quarta rivoluzione industriale, pur avendo largamente perso il treno della terza (quella del personal computing e di Internet). Inoltre, si tratta di aggiornare i programmi delle nostre università, per avvicinarle alle esigenze del mercato del lavoro, in particolare nel comparto ICT. Ancora, è importante metter mano ai processi interni alle amministrazioni, spesso ancora incapaci di lavorare in modo coordinato e inter-disciplinare su singoli temi, e preda si un approccio a compartimenti stagni.*

*Urge, in altre parole, un cambiamento culturale nelle amministrazioni e nelle imprese che deve essere la vera sfida di questo e dei prossimi governi. Nello specifico, le raccomandazioni di quest'anno si concentrano sul tema della internazionalizzazione e su quello della politica industriale.*

### **6. Internazionalizzazione, con giudizio**

Il tema della internazionalizzazione del tessuto produttivo è cruciale per l'Italia. La scarsa dinamicità dell'economia nazionale, preda di tassi di produttività in calo e oggi sull'orlo della deflazione, impone infatti alle nostre realtà produttive di aprire nuovi spazi conquistando mercati all'estero. Gli investimenti diretti esteri possono portare non solo risorse finanziarie, ma anche vantaggi in termini di cultura imprenditoriale e di capacità di intercettare la domanda

espressa dai mercati internazionali. Se il governo Letta aveva insistito sul pacchetto Destinazione Italia, che conteneva misure assai ambiziose come la costituzione di uffici *ad hoc* pienamente integrati nella rete diplomatico-consolare nei più importanti centri economici mondiali, il nuovo governo sembra orientato verso una strategia più snella. La seconda metà dell'anno 2014 ha visto emergere un dibattito piuttosto acceso sul ruolo e le risorse da destinare alle Camere di Commercio, da molti considerate come volano essenziale del processo di internazionalizzazione. Inoltre, il dibattito sul partenariato transatlantico (TTIP) ha spesso oscurato l'importante questione dei contenuti di tale negoziato, che non necessariamente favoriranno l'export nazionale a meno che non si riesca a ottenere sufficiente protezione per il *Made in Italy* e le altre ricchezze intangibili nazionali. Lo stesso "Piano straordinario per il rilancio internazionale dell'Italia", approvato dal governo nell'ambito del pacchetto Sblocca Italia, appare assai condivisibile nei suoi contenuti essenziali, ma debole in alcuni aspetti, soprattutto di *governance*. Le raccomandazioni principali del Global Outlook sono le seguenti:

- **L'Italia appare ancora incapace di "fare sistema" all'estero.** Se Destinazione Italia tentava di rimediare a questa mancanza, evidente rispetto agli altri grandi paesi europei, nelle nuove misure non vi sono accenni significativi alla necessità di rafforzare la nostra diplomazia economica.
- **Il ruolo dell'ICE appare cruciale**, ma questo ente vedrà ridurre la sua dotazione di personale del 30% a seguito della *spending review*. Inoltre, lo one-stop-shop previsto per gli investitori esteri in Italia è il frutto di un accorpamento tra servizi di ICE e di Invitalia che si prospetta quanto meno laborioso.
- **Le politiche di internazionalizzazione non sembrano sufficientemente orientate verso le grandi catene del valore globali**, né verso la creazione di forme di joint venture tipicamente utilizzate nelle fasi intermedie della filiera produttiva. Collegato a questo problema è la mancanza di sforzi per inserire le PMI nazionali nel contesto dei grandi progetti di ricerca europei e internazionali.
- **Appare singolare la mancanza del turismo come area elettiva del Made in Italy** e decisamente sinergica con quella del commercio internazionale.
- **L'internazionalizzazione "in entrata" non deve significare depauperamento delle risorse intangibili del paese.** Perdere *know how* è ancor più grave che dismettere asset tangibili: è sulla competenza industriale del paese che si fondano le sue speranze di poter mantenere la propria competitività internazionale.

## 7. Quale politica industriale?

La mancanza di una chiara visione per lo sviluppo industriale del paese è da molti anni un problema chiave dell'Italia. Oggi, tale problema diviene ancor più evidente per via della pressione crescente che l'evoluzione tecnologica e la globalizzazione dei mercati, unite alla crisi economica, esercitano sulla sostenibilità dell'economia nazionale. L'elevato costo del lavoro, la modesta *performance* in tema di produttività, e il deficit infrastrutturale in molte aree del paese reclamano a gran voce una strategia di medio periodo. La c.d. quarta rivoluzione industriale, proposta oggi come nuovo paradigma di riferimento a livello pan-europeo, rischia di imporre al nostro paese una ricetta studiata per altri contesti (segnatamente, quello tedesco). Di fronte a queste sfide, il Global Outlook raccomanda le seguenti iniziative.

- **Varare una strategia per la modernizzazione industriale della piccola Industria.** Tale strategia, che si potrebbe denominare “piccola industria 4.0”, dovrebbe mirare a incentivare la transizione tecnologica e l'aggiornamento delle competenze nelle micro e piccole imprese – che la strategia *Industrie 4.0* non considera perché praticamente assenti dal tessuto imprenditoriale tedesco. È auspicabile che si tratti di una strategia di natura *multi-stakeholder* proprio come quella tedesca, ma orientata alle imprese di minori dimensioni.
- **Utilizzare il Piano Juncker e i fondi di coesione per colmare il gap infrastrutturale in modo intelligente e integrato,** soprattutto per quanto riguarda le telecomunicazioni, le reti energetiche e i trasporti. Le infrastrutture di domani non sono più entità distinte come un tempo: per tale motivo la pianificazione di una rete infrastrutturale deve avvenire in maniera integrata ed efficiente. Se il Piano Juncker sarà effettivamente implementato, è importante che l'Italia riesca a ottenere una buona quota dei finanziamenti complessivi, in quanto paese massimamente bisognoso di investimenti infrastrutturali.
- **Adottare un approccio pragmatico alla diffusione della banda larga,** in particolare per quanto riguarda la concorrenza tra infrastrutture nella telefonia fissa e la disponibilità di frequenze sufficienti per la piena operatività e copertura del 4G e, presto, del 5G.
- **Rilanciare l'istruzione, e in particolare l'università, per allineare i curricula magistrali alle esigenze dell'industria.** È importante che i percorsi di studio offerti dai nostri atenei siano orientati al futuro, a quelle competenze che il nostro paese ha mostrato di non avere in quantità – ad esempio quelle che integrano le conoscenze di ICT con le capacità manageriali.

- **Promuovere un cambiamento radicale nel *modus operandi* delle amministrazioni pubbliche.** Troppo spesso, le pubbliche amministrazioni lavorano in “silos”, a compartimenti stagni. È necessario operare per linee d’azione e progetti, in modo trasversale tra amministrazioni e condividendo tutti i dati relativi alle esperienze progettuali e regolatorie. Le amministrazioni devono inoltre, e a tal fine, dotarsi di strumenti di *better regulation* come l’analisi di impatto della regolamentazione e la consultazione come regola fissa del processo regolatorio.

**PARTE I**  
**SCENARI GLOBALI**

# 1. Gli scenari macroeconomici globali

---

*Di Fabrizio Saccomanni*

## 1.1. Il contesto istituzionale

È dal 2009, con l'intensificarsi della crisi finanziaria globale, che gli andamenti dell'economia mondiale, i rischi che essi comportano, le sfide che pongono alle politiche economiche dei maggiori paesi, sono oggetto di attenta, periodica, analisi e valutazione da parte del Gruppo dei 20 (G-20). In quella fase il G-20 promosse una serie di importanti iniziative che vennero attuate dal Fondo monetario internazionale (FMI) e dal Financial Stability Board (FSB). Vi è ampio consenso che quell'azione contribuì a evitare l'implosione del sistema economico e finanziario globale. Da allora, tuttavia, l'economia mondiale si porta dietro una pesante eredità di crescita debole e diseguale, di elevata disoccupazione, di crescenti rischi di deflazione, di irrisolti squilibri delle bilance dei pagamenti, di elevato debito pubblico e privato. Col superamento della fase acuta della crisi si è andato in effetti affievolendo lo sforzo per rafforzare la cooperazione macroeconomica internazionale e per spegnere i focolai di instabilità. Per contro, si è accresciuta la percezione che fattori di natura strutturale stessero avendo un ruolo più importante del previsto nel processo di risoluzione della crisi: illustri economisti hanno evocato il rischio di una "stagnazione secolare" delle economie, messo in luce l'impatto negativo sulla crescita della ineguaglianza della distribuzione del reddito, sottolineato l'importanza di fattori demografici, come l'invecchiamento della popolazione, anche nelle economie emergenti. Inoltre, un elevato numero di tensioni e conflitti geopolitici hanno contribuito ad accrescere il grado di incertezza delle prospettive economiche, con impatto negativo sulle scelte dei consumatori, degli imprenditori e degli intermediari finanziari.

Nel 2014, il G-20 a presidenza australiana ha dato massima priorità al rilancio della crescita globale, fissando come obiettivo un aumento di 2 punti percentuali di PIL aggiuntivo rispetto alla traiettoria di crescita prevista dal FMI per il periodo 2014-18; ciò implica che il PIL mondiale dovrebbe crescere ogni anno dello 0,5 per cento in più rispetto allo scenario di base. Per conseguire questi obiettivi, i paesi membri del G-20 si sono impegnati al vertice di Brisbane del novembre 2014 ad adottare un'ampia strategia di politica economica (Brisbane Action Plan). La strategia si articola su diversi fronti, di seguito illustrati.

### 1.1.1. *La cooperazione macroeconomica*

Le politiche macroeconomiche dovranno essere mirate a rafforzare la crescita, creare posti di lavoro e realizzare un riequilibrio globale. Le politiche monetarie dovranno

essere accuratamente calibrate e comunicate al fine di sostenere la domanda e rispondere ai rischi per la stabilità dei prezzi e le banche centrali dovranno cooperare al fine di gestire le ripercussioni esterne delle misure monetarie (*spillovers*), evitando eccessiva volatilità dei tassi di cambio e dei prezzi delle attività finanziarie. Le politiche fiscali dovranno tener conto delle condizioni attuali delle economie, mirando a sostenere la crescita e la creazione di posti di lavoro, ma assicurando che il debito pubblico rispetto al PIL non si allontani da un sentiero di sostenibilità. Nel complesso le politiche macroeconomiche dovranno contribuire al processo di aggiustamento degli squilibri interni ed esterni, anche attraverso politiche del tasso di cambio che riflettano le condizioni di fondo delle economie, evitando persistenti disallineamenti dei cambi e svalutazioni competitive.

### 1.1.2. *La promozione degli investimenti*

Si riconosce che l'economia mondiale soffre per la carenza di investimenti nelle infrastrutture che rischia di aggravarsi se non affrontata adeguatamente. Gli investimenti infrastrutturali sostengono nel breve periodo la domanda e l'occupazione e nel lungo periodo contribuiscono a rafforzare il potenziale di crescita dei sistemi economici. Il Piano d'azione prevede il lancio di una Global Infrastructure Initiative (GII) di durata pluriennale per migliorare la qualità degli investimenti pubblici e promuovere la partecipazione di capitali privati a progetti di investimenti in infrastrutture. Per l'attuazione della GII è prevista la creazione di una Global Infrastructure Hub, ossia di una piattaforma informatica per lo scambio di conoscenze e informazioni tra governi, settore privato, banche di sviluppo e organizzazioni internazionali al fine di migliorare il funzionamento e il finanziamento del mercato delle infrastrutture. La GII si avvarrà inoltre del supporto finanziario della nuova Global Infrastructure Facility della Banca mondiale.

### 1.1.3. *La promozione della concorrenza, del commercio internazionale e dell'occupazione*

Il Piano riconosce l'importanza di misure nazionali per accrescere la concorrenza nei mercati dei prodotti e dei servizi come strumento per sostenere la crescita del reddito e dell'occupazione. Vengono inoltre auspiccate misure per facilitare la creazione e lo sviluppo delle piccole e medie imprese (PMI), per rimuovere gli impedimenti burocratici fiscali all'attività di impresa. Analogamente, ci si impegna a perseguire politiche commerciali che facilitino una sempre più ampia partecipazione di paesi e di imprese alle *global value chains* e favoriscano la rimozione di barriere e di misure protezionistiche, sotto la sorveglianza della WTO, dell'OCSE e dell'UNCTAD. Il contributo che queste misure possono dare alla creazione di posti di lavoro andrà valorizzato ed esteso ricorrendo a politiche attive di sostegno all'occupazione volte ad accrescere il livello di partecipazione al mercato del lavoro soprattutto per le donne e i giovani.

#### 1.1.4. *La robustezza del sistema globale*

Il Piano d'azione prevede che si prosegua nelle strategie di rafforzamento del sistema economico globale intraprese a seguito della crisi finanziaria. In particolare si auspica il rapido completamento della riforma della regolamentazione finanziaria portata avanti dal FSB sotto l'egida del G-20. Sono ancora da rafforzare i presidi di capitale delle banche di rilevanza sistemica, per porre fine alla mala prassi del *too big to fail*; sono appena iniziati gli sforzi per assoggettare a regolamentazione il cosiddetto "sistema bancario ombra", in continua espansione grazie alla mancanza di vincoli prudenziali; molto resta ancora da fare per incanalare su mercati regolamentati il volume ingente di transazioni in strumenti derivati. Il G-20 sollecita anche un forte impegno ad attuare le iniziative di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale concordate in collaborazione con l'OCSE nell'ambito del programma BEPS (Base Erosion and Profit Shifting), la cui efficacia dipende dalla realizzazione del complesso programma di scambio automatico delle informazioni sulle posizioni fiscali.

Nel complesso, il Piano d'Azione copre un ampio spettro di politiche e di strumenti e mette in evidenza la necessità di intervenire simultaneamente su diversi fronti al fine di utilizzare al meglio le complementarità e le interazioni tra le diverse politiche. Il Piano di Brisbane tuttavia non contiene innovazioni circa le modalità e le procedure con cui assicurare che gli impegni assunti vengano effettivamente realizzati dai paesi membri. Resta una strutturale disparità di efficacia tra politiche che devono essere attuate da singoli governi e politiche la cui formulazione e applicazione viene affidata a istituzioni internazionali dotate di autonome capacità di analisi e di proposta. Tentativi effettuati in passato di assoggettare a qualche forma di regola gli impegni a perseguire politiche di aggiustamento degli squilibri delle bilance dei pagamenti non hanno avuto successo e sono stati di fatto abbandonati. Gran parte del Piano di Brisbane resta dunque fermamente nella competenza di stati nazionali e il G-20 si limita a esercitare qualche forma di *peer review* o al massimo di *peer pressure* sul rispetto o meno degli impegni assunti.

Non ha certamente contribuito a rafforzare lo spirito di effettiva cooperazione internazionale il persistente rifiuto da parte del Congresso degli Stati Uniti di ratificare gli accordi sulla riforma della *governance* del FMI, negoziati dal Comitato Ministeriale del FMI nel 2010. Gli accordi prevedevano infatti primi passi nel processo di riequilibrio dei poteri di voto a favore delle maggiori economie emergenti, e della Cina in particolare, che avrebbero accresciuto la rappresentatività e la legittimità delle istituzioni internazionali operanti sotto l'egida del G-20.

## 1.2. **Il quadro congiunturale**

L'evoluzione dell'economia mondiale dopo Brisbane non ha confermato le attese e le speranze dei Leader del G-20. Alla vigilia delle riunioni del FMI e della Banca mondiale ad aprile 2015, la crescita del PIL mondiale è prevista mostrare un lieve

miglioramento per il 2015, al 3,5 per cento, contro il 3,4 registrato nel 2013 e nel 2014; per il 2016, si prevede un ulteriore miglioramento al 3,7 per cento. Si tratta comunque di dati ben al di sotto di quanto ipotizzato dal piano di Brisbane. Il quadro riflette andamenti assai differenziati sia tra le varie regioni del mondo, sia all'interno di ciascuna di esse. In particolare, si registra un'accelerazione della crescita nelle economie avanzate, dall'1,8 per cento nel 2014 al 2,4 per cento nel 2015, e un rallentamento nelle economie emergenti e in via di sviluppo, dal 4,6 per cento del 2014 al 4,3 per cento nel 2015. Inoltre, il forte ribasso del prezzo del petrolio avrà impatti divergenti sulla crescita, positivi per i paesi importatori, negativi per i paesi esportatori. Infine, il quadro riflette anche in modo differenziato gli impatti delle importanti variazioni dei cambi registrati negli ultimi sei mesi, con un forte apprezzamento in termini reali del dollaro (+10 per cento) e del renminbi (+11 per cento) e il deprezzamento dell'euro e dello yen (-7 per cento) e in genere delle monete dei paesi esportatori di petrolio (assai ampio nel caso del rublo: -30 per cento). In questo contesto, il tasso di inflazione è previsto generalmente in declino nel 2015, specialmente nelle economie avanzate (da +1,4 a +0,4 per cento), e in quelle emergenti e in via di sviluppo anche se su livelli significativamente più elevati, intorno al 5 per cento. Il commercio internazionale, flettente nel 2014, è previsto crescere moderatamente nel 2015, in relazione alla modesta crescita dell'attività di investimento e per il minore sviluppo del processo di internazionalizzazione della produzione. Gli squilibri globali delle bilance dei pagamenti correnti, in flessione dal 2010 per effetto della recessione, sono previsti rimanere stabili nei prossimi anni intorno all'1,5-2 per cento del PIL mondiale.

### 1.2.1. *Le economie avanzate*

L'attività economica è prevista in forte espansione soprattutto negli Stati Uniti (+3,3 per cento), nel Regno Unito (+2,7 per cento) e in Canada (+2,2 per cento). L'area dell'euro crescerà in media all'1,4 per cento, con ampie divergenze interne (Spagna +2,5; Germania +1,6; Francia +1,1; Italia +0,5). In Giappone si prevede una crescita dell'1 per cento. Le determinanti della crescita sono generalmente il forte ribasso del prezzo del petrolio e di altre materie prime, il perdurante basso livello dei tassi di interesse, il miglioramento delle condizioni dei mercati finanziari e la ripresa della fiducia dei consumatori e delle imprese. Negli **Stati Uniti**, in particolare, l'attività economica beneficia del rilancio del mercato immobiliare, del rafforzamento dei bilanci delle imprese e del ridotto drenaggio fiscale dovuto alla bassa inflazione. Questi fattori sono in grado almeno per l'anno in corso di compensare l'impatto negativo dell'apprezzamento del dollaro sulla domanda estera. Nel **Regno Unito**, la domanda interna di consumi è specialmente sostenuta grazie alle più favorevoli condizioni del mercato del credito. Nell'**area dell'euro**, la ripresa è più moderata per la debolezza dell'attività di investimento privato, salvo che in Irlanda, Spagna e Germania; oltre al sostegno derivante dal declino del prezzo del petrolio e dai bassi tassi di interesse, la crescita beneficerà di un aumento delle esportazioni, favorite da un forte deprezzamento dell'euro. In **Giappone**, dopo l'inatteso crollo dei consumi

nel 2014, a seguito dell'aumento della tassazione indiretta, l'attività è in moderata ripresa grazie all'aumento dei salari e alla debolezza dello yen, oltre che all'impatto della rinnovata azione di allentamento monetario.

Nel complesso, le prospettive di crescita delle economie avanzate nel medio periodo appaiono meno positive, a causa di fattori strutturali come la bassa produttività e l'invecchiamento della popolazione che limitano il potenziale di crescita (USA e Eurozona); pesa inoltre in molti paesi (specie nella zona euro) l'eredità della crisi con persistenti fasi di crescita al di sotto del potenziale e elevato debito pubblico e privato.

### 1.2.2. *Le economie emergenti e in via di sviluppo*

Tra i principali paesi, solo l'India registra un'accelerazione della crescita, dal 7,2 nel 2014 al 7,5 per cento nel 2015. La Cina registra invece una decelerazione dal 7,8 nel 2014 al 6,8 per cento nel 2015. Nel resto dell'Asia la crescita rimane grosso modo stabile rispetto agli anni precedenti. Forti flessioni si registrano invece in America Latina (specie in Brasile, Argentina e Venezuela), nel Commonwealth di stati indipendenti (specie in Russia e in Ucraina) e nell'Africa sub-sahariana (specie in Nigeria). Prospettive più stabili si prevedono nell'Europa centro-orientale e nel Medio Oriente-Nord Africa, ma su livelli ben al disotto della media dell'insieme di questa mega regione. Se ci si concentra sul sottogruppo dei BRICS, speciale attenzione merita la decelerazione della crescita in **Cina**, data la rilevanza assunta da questo paese sulla scena globale e il cui PIL in termini di potere d'acquisto è ormai divenuto il più elevato del mondo. La decelerazione riflette le scelte delle autorità cinesi di riassorbire gradualmente gli eccessi registrati in passato nel mercato immobiliare, nell'erogazione del credito e nell'attività di investimento, al fine di ridurre le vulnerabilità del sistema economico e finanziario. La riduzione del prezzo del petrolio dovrebbe comunque garantire che la decelerazione non assuma ritmi e dimensioni pericolose. In **India**, per contro, l'accelerazione della crescita riflette la spinta generata dagli investimenti, stimolati dalle riforme strutturali introdotte dal nuovo governo e l'impatto positivo del minor costo dell'energia. La situazione del **Brasile** mostra un ulteriore deterioramento dopo la stagnazione del 2014 e il PIL dovrebbe flettere di 1 punto percentuale nell'anno in corso. Contribuiscono a questo risultato preoccupante una serie di fattori, ma soprattutto un diffuso sentimento di sfiducia del settore privato nei confronti dell'azione del governo giudicata inadeguata a correggere gli squilibri strutturali del paese in termini di competitività, produttività, incapacità di gestione efficiente delle risorse naturali (petrolio, elettricità, acqua). La **Russia** vedrà il suo PIL contrarsi di quasi il 4 per cento nel 2015 per effetto sia del forte calo del prezzo del petrolio e di altre materie prime, sia delle sanzioni imposte dai principali partner commerciali a seguito delle tensioni in Crimea e Ucraina. Questi sviluppi hanno messo in luce le debolezze strutturali dell'economia russa, generando una diffusa crisi di sfiducia, tradottasi in significativi deflussi di capitali e in un forte deprezzamento del rublo. Infine, resta stabile intorno

al 2 per cento il tasso di crescita in **Sud Africa**, in parte per effetto di una politica fiscale più restrittiva e di strozzature nella produzione di elettricità.

### **1.3. Le sfide per le politiche economiche**

Lo scenario dell'economia globale resta caratterizzato da una molteplicità di rischi che pongono importanti sfide per le politiche economiche dei maggiori paesi. Nelle valutazioni del FMI (World Economic Outlook, aprile 2015), il saldo netto dei rischi per la crescita si è ridotto rispetto a sei mesi fa, ma resta orientato al ribasso. Sono considerati ancora rilevanti i rischi di natura geopolitica (in Russia-Ucraina, nel Medio Oriente, in Nord Africa e in alcuni paesi dell'Africa sub-sahariana); i rischi di movimenti dirompenti nei prezzi delle attività finanziarie (azioni, obbligazioni, valute); i rischi di stagnazione e di bassa inflazione nei paesi avanzati. Anche sul fronte del prezzo del petrolio, il cui declino ha avuto finora un impatto generalmente positivo sulla crescita, vi è il rischio di una brusca inversione di tendenza per effetto della ripresa dell'attività economica e per il venir meno di pressioni speculative al ribasso.

In questo contesto, la principale sfida riguarda la condotta della politica monetaria negli Stati Uniti, dove ci si attende l'inizio di una fase di restrizione monetaria dopo un lungo periodo di pronunciata espansione. I dati più recenti sugli andamenti dell'economia americana segnalano una ripresa dell'attività economica e dell'occupazione, ma anche una perdurante situazione di stagnazione dei salari e di sottoccupazione. È dunque presumibile che la restrizione monetaria, prevista ora per la seconda metà del 2015, sia nel complesso moderata e non dia luogo a bruschi aumenti dei tassi a lungo termine. Non è tuttavia da escludere che la manovra monetaria, ancorché prudentemente eseguita e adeguatamente comunicata, possa dar luogo a ripercussioni specialmente sui mercati finanziari dei paesi emergenti, dando luogo a deflussi di capitale verso gli Stati Uniti e al deprezzamento delle loro valute. Se il rialzo dei tassi d'interesse negli USA dovesse dar luogo a un ulteriore apprezzamento del dollaro, vi potrebbero essere inoltre riflessi negativi sulla posizione debitoria sull'estero dei paesi emergenti a causa della concentrazione del debito denominato in quella valuta.

In Europa, la Ue è chiamata ad affrontare con determinazione e rapidità i problemi della bassa crescita, della disoccupazione, specie tra i giovani, e i rischi di deflazione. Qualche segnale di ripresa dell'attività economica si è registrato nei primi mesi del 2015, essenzialmente per effetto del calo del prezzo del petrolio, del deprezzamento dell'euro e delle migliorate condizioni dei mercati monetari e finanziari. La politica monetaria espansiva della BCE ha contribuito in modo determinante a creare questo contesto favorevole alla crescita, sia attraverso operazioni di rifinanziamento alle banche vincolate all'erogazione di prestiti al settore reale, sia attraverso il nuovo programma di acquisti definitivi di titoli sul mercato iniziato a marzo del 2015. Con quest'ultima iniziativa la BCE si è impegnata ad effettuare acquisti di titoli per un importo complessivo di 1100 miliardi di euro, attraverso interventi mensili fino a

settembre del 2016 e comunque fino a quando il tasso di inflazione nella zona euro non sarà risalito al livello del 2 per cento. In tal modo la BCE ha fornito una garanzia al mercato che i tassi d'interesse resteranno ai livelli vicini allo zero anche se ci dovessero essere spinte al rialzo dei tassi sui mercati internazionali per effetto della restrizione monetaria attesa negli Stati Uniti. Ma la politica monetaria della BCE non sarà in grado da sola di promuovere una crescita sostenuta se non sarà accompagnata da un'attivazione simultanea degli altri strumenti della politica economica: le politiche fiscali, le riforme strutturali, gli investimenti pubblici. Alcuni passi in questa direzione sono stati compiuti dalla nuova Commissione europea presieduta da Jean-Claude Juncker. La politica fiscale complessiva della Ue ha cessato di essere restrittiva nel 2014 ed è attualmente neutrale, ma potrà divenire più espansiva per effetto della recente decisione della Commissione di consentire una maggiore flessibilità nella applicazione delle regole fiscali del Patto di stabilità e crescita (PSC) per favorire investimenti produttivi nei paesi che stanno attuando le riforme strutturali concordate in ambito europeo. Un ulteriore stimolo potrà venire dall'attuazione del piano di investimenti strategici annunciato da Juncker che dovrebbe mobilitare risorse per un totale di oltre 300 miliardi di euro per investimenti nelle infrastrutture strategiche della Ue: economia digitale, energia, trasporti. La proposta di costituzione presso la BEI di un Fondo europeo per gli investimenti strutturali è già stata approvata dal Consiglio e attualmente all'esame del Parlamento europeo. Proposte sono state formalizzate anche per la realizzazione della Energy Union e della Capital Markets Union. In prospettiva, una revisione più fondamentale della *governance* economica della Ue dovrà essere presa in esame e il presidente della Commissione ha preso l'impegno di formulare, con la collaborazione dei presidenti del Consiglio europeo, dell'Eurogruppo e della BCE, specifiche proposte in tal senso entro giugno 2015. In quel contesto si dovrà affrontare il problema di dotare la Ue di una sua "*fiscal capacity*", quanto meno per consentire alla BCE di condurre la politica monetaria senza incorrere in rischi di perdite; si dovrà inoltre portare avanti la riforma del bilancio della Ue per renderlo più flessibile e in grado di dare un contributo, anche attraverso il reperimento di "risorse proprie", alla promozione della crescita e dell'occupazione; infine, si dovrà porre mano ad una radicale revisione della Procedura per gli squilibri macroeconomici, attualmente asimmetrica nella sua concezione e priva di efficaci strumenti di pressione.

In Giappone, la sfida principale sarà quella di portare avanti le altre due "freccie" della strategia chiamata "*Abenomics*". In effetti, mentre la prima freccia, quella della forte espansione monetaria basata su un massiccio "*quantitative and qualitative easing*", è stata pienamente attuata e dovrà essere continuata con le opportune calibrature fino a quando non riprenderà a salire il livello dei prezzi, le freccie del consolidamento fiscale e delle riforme strutturali sono state appena iniziate. Sul piano fiscale, in particolare, sarà necessario attuare un piano di medio periodo per ridurre l'elevatissimo debito pubblico che costituisce un elemento di fragilità per il sistema finanziario. Misure specifiche dovranno essere assunte per mantenere la fiducia dei mercati.

Il rallentamento in corso dell'economia della Cina pone il problema di gestire simultaneamente gli squilibri e le fragilità accumulate nel periodo di crescita insostenibile degli ultimi anni e la necessità di frenare la decelerazione dell'attività economica con misure che stimolino uno sviluppo sostenibile. La strategia di crescita basata sulla forte spinta del credito e degli investimenti ha in effetti generato vulnerabilità nei settori delle imprese, delle banche e nella stessa finanza pubblica. Dovrà essere attuato un ampio programma di riforme strutturali, già formulato dalle autorità per dare un maggior ruolo ai meccanismi di mercato, eliminare distorsioni e rafforzare le istituzioni, al fine di realizzare una più efficiente allocazione delle risorse, accrescere la produttività e migliorare il tenore di vita di ampie fasce della popolazione. Di particolare rilevanza saranno le riforme del settore finanziario per rafforzare la regolamentazione e la supervisione, specie per quanto riguarda il "sistema bancario ombra", che si stima sia cresciuto a dismisura; la riforma del regime fiscale e della previdenza sociale; la riforma delle imprese pubbliche, mirata anche ad evitare disparità di trattamento con le imprese private. La Cina è comunque sempre più presente sulla scena internazionale dove ha portato avanti importanti iniziative di cooperazione internazionale con la costituzione di una banca di sviluppo per i BRICS, con la creazione della Asian Infrastructural Investment Bank, cui stanno aderendo anche paesi del G-7, tra cui la Germania, il Regno Unito, la Francia e l'Italia. Di particolare rilievo appare anche l'iniziativa di riattivare la "Via della Seta", sia terrestre che marittima e che ha per obiettivo di ripristinare gli antichi legami tra la Cina e l'Europa, rafforzando le reti di trasporto e di comunicazione. Sfide importanti si pongono anche per le altre economie emergenti e in via di sviluppo, come pure per i paesi esportatori di petrolio e di materie prime. La necessità di sostenere la crescita va temperata con l'esigenza di agire tempestivamente sul piano delle riforme strutturali, facilitando l'investimento in nuove tecnologie e nel capitale umano, promuovendo l'uso efficiente delle risorse energetiche e la diversificazione delle fonti di sviluppo, proteggendo l'ambiente.

Queste priorità sono state riconfermate dalla presidenza turca del G-20 nel corso della prima riunione dei Ministri finanziari e dei Governatori delle banche centrali tenutasi a Istanbul nel febbraio 2015. La presidenza ha in particolare messo l'accento sulla necessità di attuare il piano di Brisbane, eventualmente adattandolo alle mutate circostanze della congiuntura economica e finanziaria. Si è quindi posto l'accento sulla urgenza di rilanciare gli investimenti produttivi e nelle infrastrutture e di perseguire politiche di inclusività sociale, mirate a ridurre le ineguaglianze nella distribuzione dei redditi. La realizzazione di questi obiettivi postula tuttavia un rafforzamento dei meccanismi e delle procedure della cooperazione internazionale. Allo stallo del processo di riforma del FMI, imposto dagli Stati Uniti, la Cina ha risposto con significative proposte concrete che hanno avuto l'effetto inatteso di dividere la coesione all'interno del G-7. È presumibile che la Cina continui a svolgere un ruolo pro-attivo anche in previsione della sua prossima presidenza del G-20. Si tratta di una sfida che i paesi del G-7 non si possono permettere di trascurare.

# **PARTE II**

## **L'EUROPA**

# 1. **Gli squilibri macroeconomici dell’Unione economica e monetaria europea: gli andamenti più recenti**

---

Di Paolo Canofari, Piero Esposito, Marcello Messori, Carlo Milani

## 1.1. **Introduzione**

Uno dei principali problemi dell’Unione economica e monetaria europea (UEM), che preesisteva alla sua costituzione ma che si è accentuato fra il 1999 e lo scoppio della crisi finanziaria e “reale” internazionale (2007-08) e che ancora oggi “cova sotto le ceneri”, è rappresentato dagli squilibri macroeconomici tra paesi “centrali” (tipicamente, Germania e altri stati membri del Nord-Europa) e paesi “periferici” (tipicamente Italia, Spagna, Portogallo, Grecia e altri stati-membri del Sud-Europa). Un rilevante indicatore di tali squilibri è dato dai saldi, spesso divergenti, nelle bilance commerciali e nelle partite correnti di questi due gruppi di paesi.

In un recente lavoro Canofari, Esposito, Messori e Milani (Messori 2015) hanno analizzato in dettaglio le possibili determinanti degli squilibri nelle varie poste delle bilance dei pagamenti relative ai diversi sistemi economici europei. Secondo tale studio il fattore, che spiega i mancati aggiustamenti di mercato – previsti dai modelli alla Blanchard-Giavazzi (2002), in base a processi di *catching up*, nella prima fase di vita dell’euro – e la potenziale persistenza di gravi squilibri macroeconomici nell’area dell’euro nonostante la lunga e recente crisi (2010-2014), è dato dall’interazione fra tre elementi. Il primo elemento dipende dal fatto che i flussi finanziari e quelli di capitale dai paesi centrali a quelli periferici, stimolati dall’introduzione della moneta unica, spesso non si sono trasformati in investimenti produttivi ma hanno alimentato l’espansione di attività speculative o la domanda domestica di consumo (cfr. anche: Giavazzi-Spaventa 2010, Borio et al. 2011, Schmitz-von Hagen 2011). Ne sono conseguiti divergenti andamenti nazionali nel costo del lavoro per unità di prodotto: fino al 2008, il tasso di crescita dei salari “reali” in gran parte dei paesi periferici della UEM è stato maggiore rispetto al modesto – o addirittura nullo – tasso di crescita della produttività del lavoro (e della produttività totale dei fattori); l’opposto è accaduto in vari paesi centrali della UEM (cfr. anche: Dullien-Fritsche 2009, Collignon 2013, Belke-Dreger 2011, Stockhammer-Onaran 2012). Questo secondo elemento, che contribuisce a spiegare la perdita di competitività dell’insieme dei paesi periferici prima delle crisi internazionali, è stato infine rafforzato da un terzo elemento: la sempre più pressante

concorrenza delle economie emergenti che ha soprattutto pesato sulle strutture produttive più fragili e più tradizionali (cfr. anche: Chen et al 2013, Guerrieri-Esposito 2012).

La crisi internazionale del periodo 2007-09 ha reso insostenibile la riproduzione dei *deficit* nelle partite correnti di molti paesi periferici dell'area dell'euro. Essa ha infatti spinto gli investitori finanziari internazionali ed europei ad abbandonare i mercati di quei paesi per realizzare allocazioni di portafoglio coerenti con una più alta avversione al rischio; ciò ha indotto una drastica riduzione dei flussi finanziari esteri che, fino a quel momento, avevano svolto una funzione compensativa. Gli aggiustamenti macroeconomici in tali paesi sono stati, poi, accelerati dalla crisi della UEM che ha innescato politiche di consolidamento fiscale. Il risultato è stato che, a partire dal 2009, l'insieme dei paesi periferici della UEM ha drasticamente ridotto i propri *deficit* commerciali e, nel biennio 2012-13, ha quasi annullato i disavanzi nelle proprie partite correnti. Questo risultato è stato, tuttavia, ottenuto al prezzo di una prolungata recessione nell'area dell'euro (ultimo trimestre del 2011-primo trimestre del 2013) che ha colpito soprattutto gli stati membri più fragili. Per giunta, esso non si è accompagnato a un simmetrico aggiustamento da parte degli stati membri centrali che hanno riprodotto o, addirittura, ampliato i loro *surplus* nelle partite correnti (frutto di un crescente divario positivo fra flussi nazionali di risparmio e ammontare nazionale di investimenti), con l'effetto indiretto di rafforzare le tensioni recessive nei paesi periferici.

Nello studio (Messori 2015) si ricorda che, nella maggior parte dei paesi periferici della UEM, la lunga recessione si è accompagnata a una drastica compressione salariale e occupazionale e a una caduta della domanda aggregata; il che ha determinato tassi di inflazione inferiori alla media europea e, nella seconda parte del 2014, diffuse situazioni di deflazione. La conclusione è che i processi di aggiustamento degli squilibri macroeconomici, avvenuti nell'area dell'euro, non hanno avuto un carattere strutturale ma contingente. Il rischio è che tali squilibri si ripresentino non appena l'economia della UEM si collocherà su un più robusto sentiero di crescita.

Aggiornando e affinando alcuni dei dati raccolti e commentati nello studio (Messori 2015), il presente capitolo mira a fornire sostegno alle tesi lì esposte. Si parte da un esame del più recente andamento dei flussi commerciali e dei saldi nelle partite correnti dei paesi della UEM, disaggregandoli per zona di destinazione. Si entra poi nel dettaglio delle due principali componenti del costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP), così da sottolineare che le recenti dinamiche competitive, in grado di ridurre la forbice fra paesi centrali e paesi periferici, sono imputabili alla compressione produttiva e salariale piuttosto che alla crescita della produttività del lavoro in questi ultimi paesi (cfr. Sezione 1.2). La chiave di interpretazione della recente situazione europea, che ne emerge,

viene completata dall'analisi dell'evoluzione dei flussi finanziari all'interno della UEM (cfr. Sezione 1.3). Ciò consente di sottoporre l'interpretazione offerta a una verifica empirica, che si basa su un esercizio econometrico (cfr. Sezione 1.4). La Sezione 1.5 sintetizza i risultati raggiunti e conclude.

Si è sopra detto che, dall'introduzione dell'euro (1999) fino alla crisi finanziaria internazionale, le divergenze fra la maggior parte degli stati membri della UEM si sono aggravate nel senso che molti paesi periferici hanno visto aumentare i loro disavanzi commerciali mentre vari paesi centrali (in particolare Germania e Paesi Bassi) hanno fatto segnare incrementi dei loro corrispondenti *surplus*. Con l'affermarsi della crisi finanziaria e “reale” (biennio 2008-09) e – soprattutto – con l'avvento della crisi europea dei debiti sovrani, gli squilibri negativi sono stati – in buona misura – riassorbiti. Rispetto all'evidenza empirica offerta nello studio (Messori 2015), i grafici seguenti aggiornano i dati fino al 2014 e affinano la dinamica delle principali componenti delle bilance commerciali e delle partite correnti con riferimento a un sottoinsieme di paesi dell'area dell'euro. Tutte le variabili sono calcolate in percentuale del prodotto interno lordo (PIL). Quando si fa riferimento ai saldi (per esempio il saldo delle partite correnti di un dato paese), si utilizza la scala verticale visualizzata sulla destra del grafico; invece, quando si fa riferimento alle variabili di flusso (per esempio le esportazioni di beni anziché quelle nette di beni), si utilizza l'abituale scala verticale visualizzata sulla sinistra del grafico.

La Figura 1 mostra la dinamica delle posizioni creditorie (esportazioni di beni, servizi e altre partite correnti) che compongono le partite correnti di un ampio sottoinsieme di paesi dell'area dell'euro. Nel periodo compreso fra il 2011 e il 2014, Italia e Spagna hanno realizzato rilevanti incrementi nelle esportazioni totali di beni e servizi rispetto al relativo PIL. Gli incrementi sono stati maggiori rispetto a quelli messi a segno da Francia e Germania che hanno fatto registrare una dinamica sostanzialmente piatta. Viceversa, le esportazioni di servizi rispetto al PIL sono cresciute in Germania, Paesi Bassi, Lussemburgo, Francia e Spagna; seppure in misura minore, il rapporto in esame è cresciuto anche in Italia. Resta il fatto che, in molti dei paesi europei qui considerati, il contributo del settore dei servizi alle esportazioni ha un peso meno rilevante rispetto a quello del settore dei beni. Ciò spiega in parte perché, negli ultimi due anni, la posizione italiana sia migliorata sia in termini assoluti che relativi. La Figura 2 mette, del resto, in rilievo che il saldo delle partite correnti è aumentato in Italia fino a diventare positivo già nel 2013 e che si è rafforzato nel 2014. Il risultato italiano è, però, da imputarsi non solo all'aumento delle posizioni creditorie (ossia, le esportazioni) ma soprattutto alla forte riduzione delle partite debitorie (ossia le importazioni). Il saldo delle partite correnti ha continuato ad aumentare anche in Germania e a rimanere positivo in Spagna; nel caso spagnolo, esso ha tuttavia mostrato una diminuzione nel 2014. Viceversa, tale

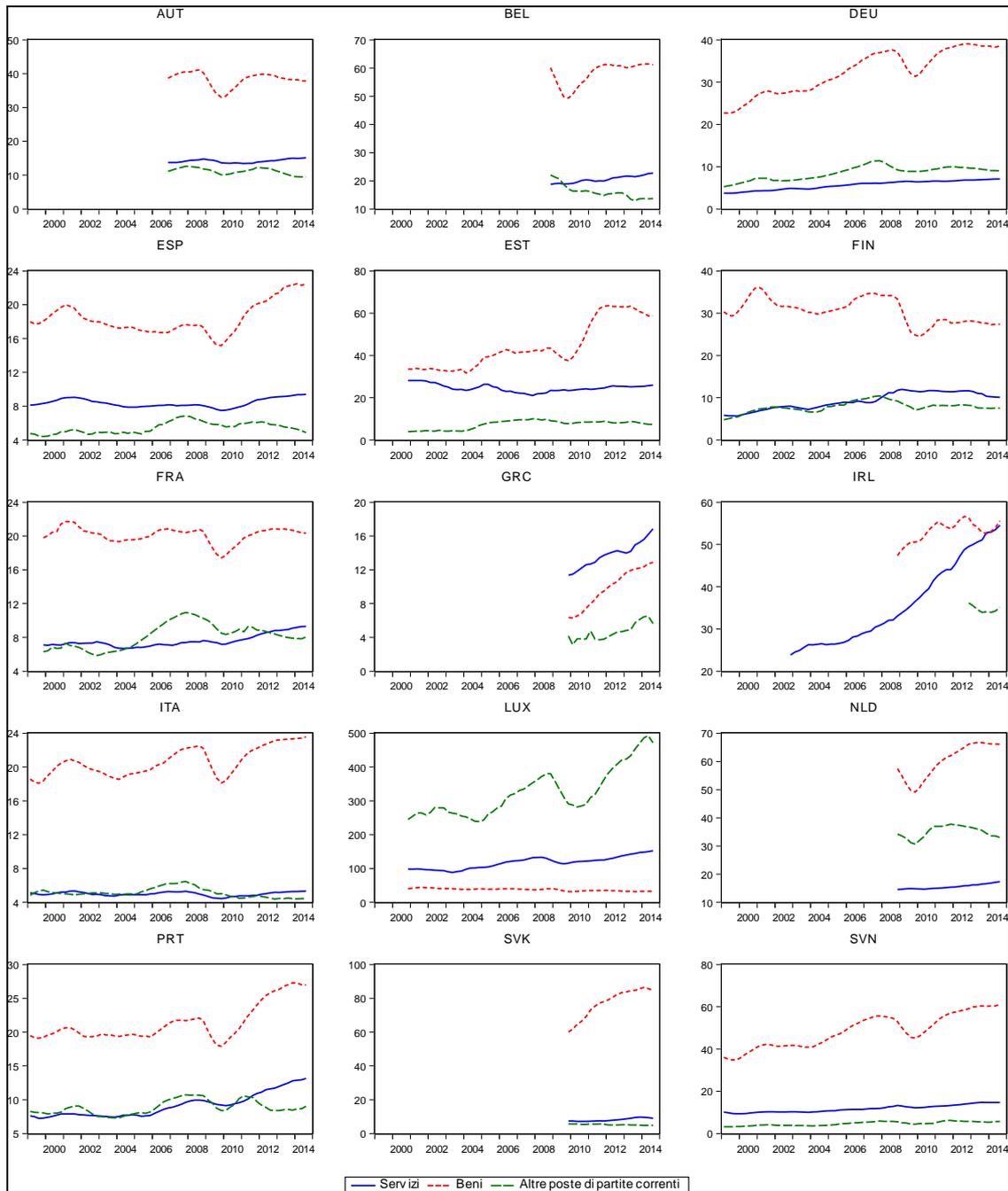
saldo è rimasto negativo in Francia anche se vi è stato un lieve miglioramento nel 2014.

Le Figure 3, 4 e 5 offrono una disaggregazione della precedente evidenza empirica sempre con riferimento ai principali paesi dell'area dell'euro. Esse esaminano, infatti, le dinamiche di quelle componenti delle esportazioni, delle importazioni e dei saldi delle bilance commerciali di ciascuno degli stati membri esaminati che sono state destinate – rispettivamente – agli altri paesi dell'UEM, ai paesi dell'Unione europea (Ue) non appartenenti alla UEM e ai paesi non appartenenti alla Ue. Qui ci limitiamo a commentare con qualche dettaglio gli andamenti della Germania e dell'Italia e ad accennare a quelli della Francia e della Spagna.

Negli anni recenti (2011-14), in Germania le esportazioni rispetto al PIL verso aree esterne alla Ue hanno subito notevoli incrementi, tanto da equiparare l'incidenza (peraltro decrescente) di quelle destinate all'interno della UEM; rilevante è stato pure il crescente contributo delle esportazioni tedesche verso i paesi Ue/non UEM (cfr. Fig. 3). Grazie anche alla stagnante dinamica delle importazioni tedesche rispetto al PIL provenienti dai paesi esterni alla Ue e grazie alla recente ripresa di quelle provenienti dai paesi della UEM (cfr. Fig. 4), la Germania ha così ulteriormente aumentato il proprio saldo positivo di bilancia commerciale verso le aree extra-europee, ha mantenuto pressoché costante il corrispondente saldo verso i paesi Ue/non UEM e ha ridotto quello verso i paesi appartenenti all'area dell'euro che, peraltro, ha ancora un'incidenza molto elevata (cfr. Fig. 5). Nello stesso periodo, l'Italia ha leggermente aumentato le proprie esportazioni rispetto al PIL al di fuori della Ue e ha mantenuto pressoché stagnante l'andamento di quelle all'interno della UEM e all'interno della Ue/non UEM (cfr. Fig. 3). Soprattutto grazie alla negativa dinamica delle importazioni italiane rispetto al PIL provenienti dalle aree extra-europee e dalla UEM e grazie alla sostanziale stagnazione di quelle provenienti dalla Ue/non UEM (cfr. Fig. 4), i saldi delle tre componenti geografiche della bilancia commerciale del nostro paese hanno registrato significativi *surplus* o hanno ridotto il *deficit* (caso UEM). Il saldo verso i paesi non Ue ha realizzato una vera e propria impennata, ma anche gli altri due saldi hanno registrato dinamiche crescenti (cfr. Fig. 5).

Con riferimento a questo stesso insieme di indicatori e al solito periodo 2011-14, si può affermare che la Spagna ha realizzato *performance* simili a quelle di Germania e Italia ma più fragili; la Francia ha registrato, invece, dinamiche più stagnanti. In particolare, la Spagna ha fatto segnare significativi aumenti delle sue esportazioni rispetto al PIL verso ognuna delle tre zone geografiche qui considerate: l'area dell'euro, la Ue/non UEM, l'area extra-Ue. Data anche la sostanziale stagnazione delle importazioni spagnole rispetto al PIL, ciò si è tradotto in considerevoli aumenti dei saldi di bilancia commerciale soprattutto

**Figura 1 – Esportazioni di beni, servizi e altre partite correnti (in % del PIL)**

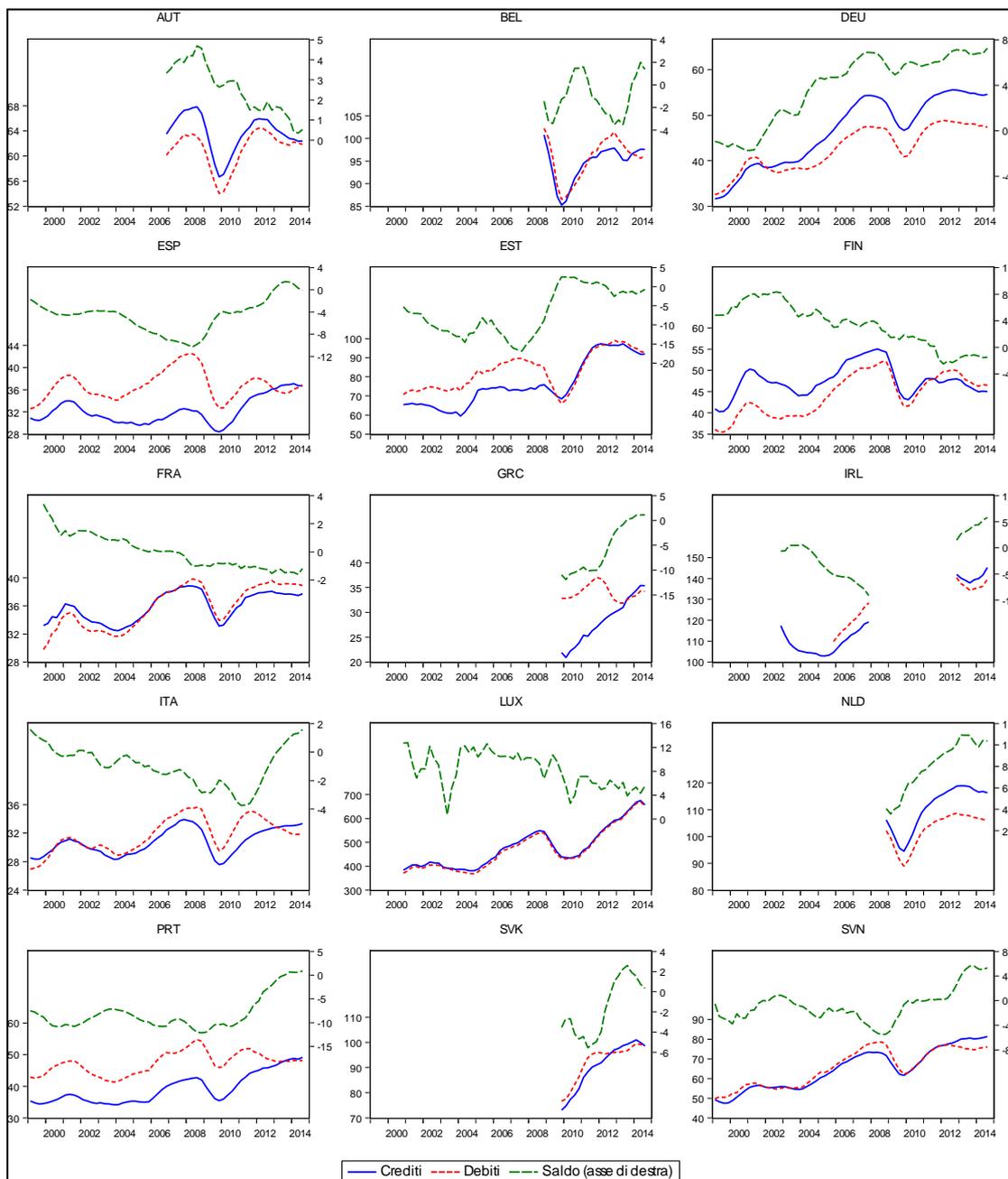


Fonte: elaborazioni su dati AMECO.

nei confronti dell'area dell'euro. Il problema è che tali tendenze, virtuose in quanto correttive di precedenti disavanzi, sembrano essersi arrestate nel corso del 2014. La Francia non ha, invece, fatto registrare aumenti rilevanti delle sue esportazioni rispetto al PIL verso alcuna delle tre aree qui considerate; inoltre, data la sostanziale stagnazione delle sue corrispondenti importazioni rispetto al PIL, la Francia ha ottenuto limitati incrementi nel saldo di bilancia commerciale

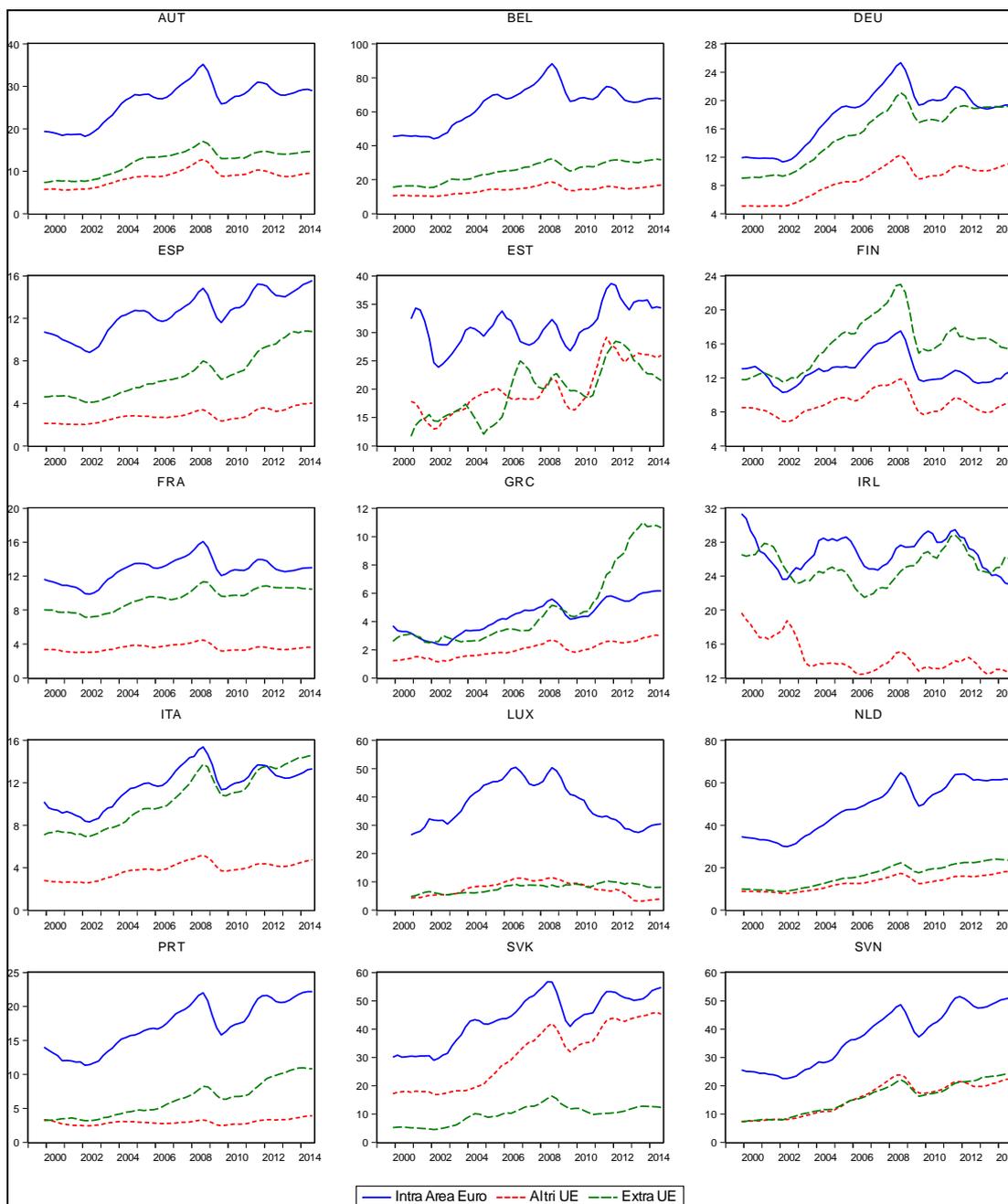
relativamente ai paesi extra-europei e una stagnazione nei corrispondenti saldi verso i paesi UEM e verso quelli Ue/non UEM.

**Figura 2 – Partite correnti: crediti, debiti e saldi in % del PIL**



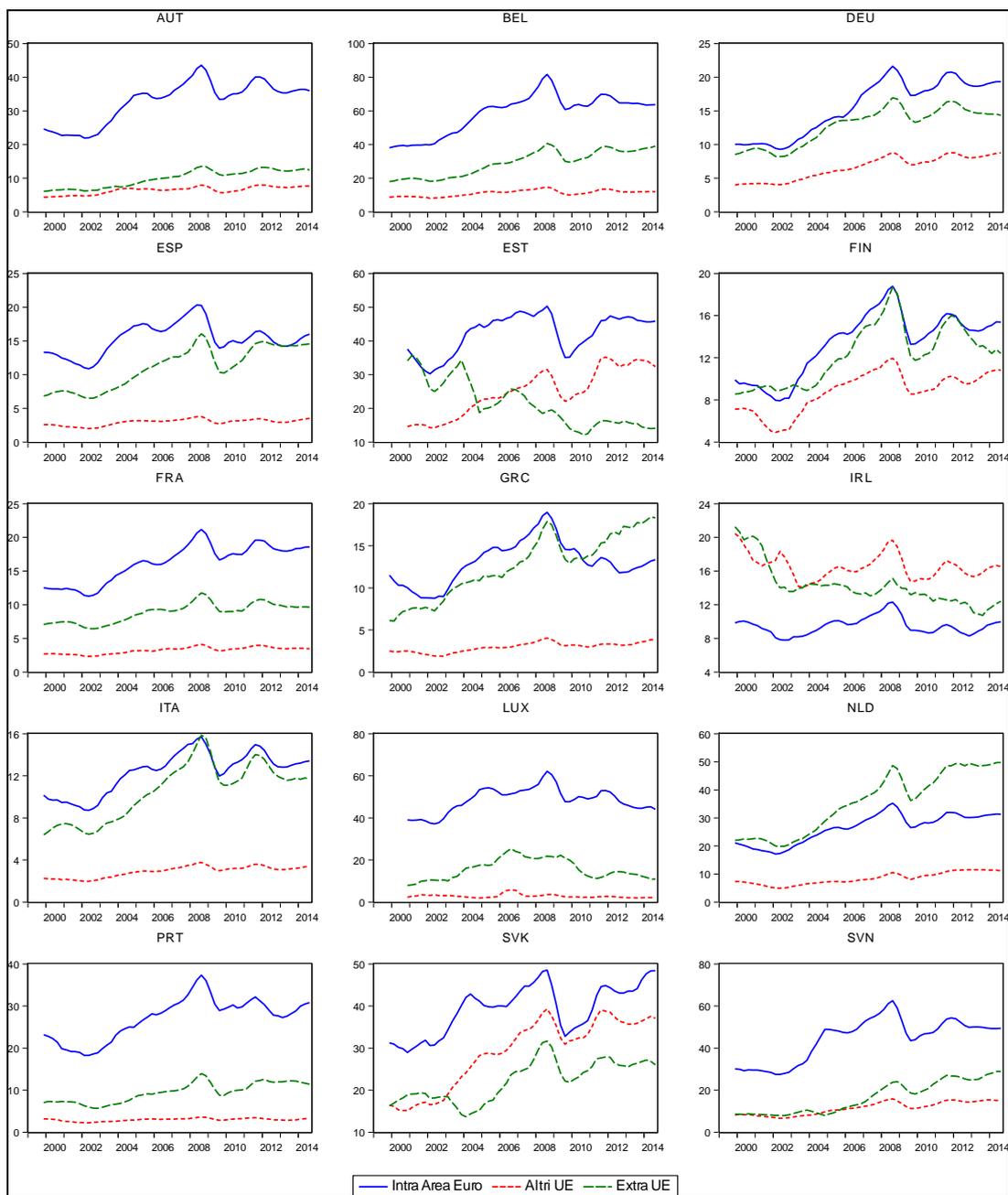
Fonte: elaborazioni su dati AMECO.

**Figura 3 – Esportazioni intra-extra EA ed EU in % del PIL**



Fonte: elaborazioni su dati AMECO.

**Figura 4 – Importazioni intra-extra EA ed EU in % del PIL**



Fonte: elaborazioni su dati AMECO.

**Figura 5 – Saldo commerciale intra-extra EA ed EU in % del PIL**



Fonte: elaborazioni su dati AMECO.

## 1.2. Fattori di competitività nella UEM

L'evidenza empirica, esaminata nella Sezione precedente con riferimento al periodo 2011-14, ha mostrato che l'incidenza degli scambi commerciali interni

all'area dell'euro ha subito una riduzione soprattutto rispetto a quella delle esportazioni di beni e servizi da vari stati membri della UEM verso mercati esterni alla Ue, tanto che i *surplus* nelle partite correnti della UEM rispetto al resto del mondo hanno raggiunto massimi storici. Nondimeno, gli interscambi interni alla UEM hanno mantenuto una notevole importanza. È pertanto significativo notare che, nello stesso periodo e – soprattutto – nell'ultimo biennio considerato, vi è stato un forte ridimensionamento degli squilibri nei flussi commerciali e nelle partite correnti fra stati membri dell'area dell'euro. Si tratta, quindi, di verificare se questo aggiustamento sia stato il frutto di recuperi strutturali di competitività da parte dei paesi periferici rispetto al resto della UEM o piuttosto un risultato contingente perché largamente imputabile a fenomeni recessivi e alla connessa dinamica delle esportazioni nette extra-Ue. La dinamica delle partite correnti spagnole che, dopo aver raggiunto un saldo positivo nel 2013 si sono pressoché azzerate con la ripresa economica del 2014, rende la domanda ancora più rilevante.

Se si assume come indicatore di competitività il CLUP, i dati disponibili per il 2014 e le previsioni per il 2015 e 2016 indicano che l'area dell'euro ha realizzato un riequilibrio di competitività fragile e parziale. La Figura 6 riporta l'andamento (effettivo o atteso) del tasso di crescita del CLUP e delle sue singole componenti (ossia, i tassi di crescita de: il reddito medio da lavoro,  $w$ ; le ore lavorate per occupato,  $k$ ; la produttività oraria del lavoro,  $pl_0$ ), secondo i criteri di scomposizione descritti nel Box 1, per le otto principali economie della UEM nel periodo 2001-16. Al riguardo, è bene distinguere tre sotto-periodi: una prima fase di vita dell'area dell'euro (dall'inizio del nuovo secolo al 2007), l'affermarsi della crisi finanziaria e “reale” internazionale (2008-09), lo scoppio della crisi della UEM (dal 2010 alla seconda metà del 2014) e la successiva prevedibile ripresa.

Nel primo sotto-periodo, la crescente divergenza nelle posizioni competitive fra i paesi centrali (*in primis* la Germania) e quelli periferici è soprattutto imputabile al diverso andamento dei redditi medi da lavoro e – in subordine – alla diversa dinamica della produttività oraria del lavoro. In Germania e – pur se in misura minore – nei Paesi Bassi, si sono registrate ripetute diminuzioni del CLUP grazie alla combinazione di aumenti salariali medi estremamente contenuti e una crescita ricorrente sebbene non molto intensa – specie se confrontata con quella degli Stati Uniti – nella produttività oraria del lavoro. In Francia e nei principali paesi periferici della UEM, i redditi medi da lavoro sono invece cresciuti a tassi oscillanti fra il 3% e il 6% e la produttività oraria del lavoro è rimasta stagnante o ha segnato una crescita debole. In particolare, i maggiori aumenti salariali medi si sono realizzati in Spagna, Irlanda e Grecia; la produttività oraria del lavoro ha avuto andamenti piatti in Spagna e Italia ed è cresciuta in misura moderata negli altri paesi. Per giunta, la riduzione

dell'orario di lavoro ha contribuito all'aumento del CLUP in tutti i paesi ma soprattutto in Italia, Francia e Spagna.

La crisi internazionale del biennio 2008-2009 ha comportato un generalizzato rallentamento delle dinamiche salariali nella UEM, che si è però associato a una riduzione del PIL maggiore di quella dell'occupazione. Il risultato finale è stato un peggioramento del CLUP che ha colpito tutti i paesi considerati ma che è stato più intenso in Germania, Paesi Bassi e Grecia. Tali andamenti non sono stati, però, sufficienti a determinare significativi riequilibri di competitività all'interno della UEM. Un'inversione di tendenza nelle dinamiche del CLUP tra la Germania e gran parte dei paesi periferici della UEM si è verificata solo a partire dal 2010. Da quella data l'economia tedesca ha sperimentato aumenti nel reddito medio da lavoro dell'ordine del 3% annuo mentre, in sintonia con altri paesi centrali, ha continuato a registrare aumenti nella produttività oraria del lavoro che non hanno superato in media lo 1% annuo. Viceversa, nello stesso periodo, in alcuni dei paesi periferici in difficoltà (Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna) la dinamica dei redditi medi da lavoro è stata negativa o – al più – nulla; inoltre, mentre in Grecia e in Portogallo la produttività oraria del lavoro ha continuato ad avere un andamento stagnante, in Spagna e – pur se in misura minore – in Irlanda essa ha registrato una crescita sensibile. Ciò ha determinato una riduzione dei divari di competitività fra Germania e i quattro paesi periferici citati, che è stata particolarmente accentuata nei casi di Spagna e Irlanda. Questi processi di riequilibrio delle dinamiche del CLUP non si sono realizzati nei casi dell'Italia e della Francia, dove i salari medi hanno continuato a crescere (pur se a tassi minori rispetto agli anni pre-crisi) e la produttività oraria del lavoro ha continuato a essere stagnante.

### Box 1 *Scomposizione del CLUP*

Il CLUP è generalmente espresso come il rapporto tra il salario nominale ( $W$ ) e la produttività media del lavoro ( $\Lambda$ ) a prezzi costanti:

$$CLUP = \frac{W}{\Lambda} = \frac{W \cdot L}{\Lambda \cdot L} \equiv \frac{W \cdot L}{PIL} \quad (1)$$

La produttività media del lavoro, calcolata sulla base del numero degli occupati, non rappresenta però una misura adeguata dell'efficienza nell'utilizzo delle unità di lavoro in quanto non tiene conto di variazioni nell'orario di lavoro dovute sia al funzionamento di stabilizzatori automatici, quali la Cassa Integrazione Guadagni in Italia o i *Kurzarbeit* in Germania, sia al cambiamento di composizione dell'occupazione in termini di lavoratori a tempo pieno e a

tempo parziale. Il numero degli occupati si può, peraltro, determinare come rapporto tra ore totali lavorate ( $H$ ) e numero di ore per occupato ( $K$ ):

$$L = H / K \quad (2)$$

Da ciò deriva che la produttività media del lavoro,  $\Lambda$ , può essere espressa nei termini di produttività oraria del lavoro ( $PLO$ ), ossia:

$$\Lambda = PLO \cdot K \quad (3)$$

da cui si ottiene la formulazione alternativa del CLUP:

$$CLUP = \frac{W}{K \cdot PLO} \quad (1bis)$$

La (1 bis) implica che il tasso di crescita del CLUP può essere espresso come somma dei tassi di crescita delle sue singole componenti, ossia:

$$clup = w - k - plo \quad (4)$$

dove i simboli in minuscolo indicano tassi di variazione.

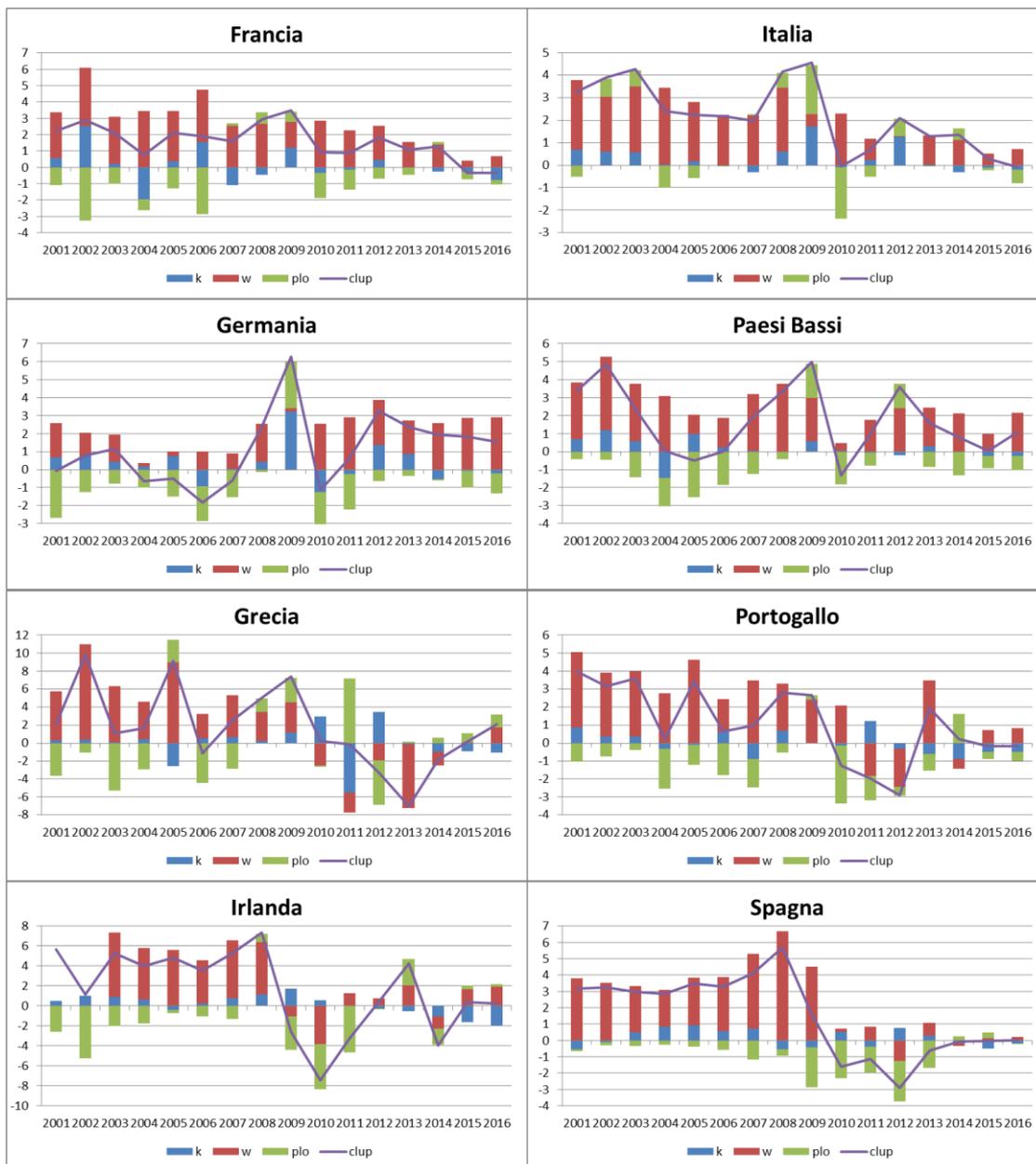
La (4) pone in rilievo che i miglioramenti di competitività, misurati da una diminuzione del CLUP, possono dipendere da tre fattori: un aumento della produttività oraria del lavoro, un aumento nel numero di ore lavorate da ciascun occupato, una riduzione dei salari medi. Ciò spiega perché, nella Figura 6, si sia fatto riferimento al  $clup$  e alle sue tre componenti ( $w$ ,  $k$  e  $plo$ ).

Il caso spagnolo e – in via subordinata – quello irlandese meriterebbero approfondimenti perché i recenti recuperi di competitività di tali paesi sembrano fondarsi non solo su compressioni salariali, indotte dalla prolungata e profonda recessione economica e da politiche di consolidamento fiscale, ma anche su una crescita della produttività oraria del lavoro. Qui ci limitiamo a richiamare alcune peculiarità del caso iberico.

È indubbio che, nel periodo 2010-13, la Spagna abbia sperimentato sostanziali aumenti nella produttività oraria del lavoro (cfr. Fig. 6). Larga parte di questi aumenti potrebbe, tuttavia, derivare dalla drammatica caduta dei livelli occupazionali; infatti, tale caduta avrebbe potuto determinare una massiccia espulsione dal mercato del lavoro di lavoratori marginali con bassa dinamica della produttività. Se così fosse avvenuto, in Spagna gli incrementi di produttività e i connessi recuperi di competitività sarebbero basati su fattori contingenti: ai primi segni di robusta ripresa economica, tornerebbero ad azzerarsi i tassi di incremento della produttività oraria del lavoro e a ricomparire gli squilibri macroeconomici. In effetti, nel corso del 2014,

l'economia spagnola ha ripreso a crescere facendo segnare una delle *performance* più brillanti nell'area dell'euro. Ciò ha indotto le prime riduzioni dell'elevato tasso di disoccupazione ma ha anche pesato negativamente sull'andamento del CLUP che ha smesso di diminuire in quanto i salari medi e la produttività oraria del lavoro hanno registrato variazioni annuali pressoché nulle. Inoltre, si è azzerato il *surplus* delle partite correnti e, nei primi mesi dell'anno in corso, si sono manifestati nuovi squilibri macroeconomici.

**Figura 6 – Scomposizione del CLUP nei principali paesi della UEM**



Fonte: elaborazioni su dati AMECO.

Queste considerazioni indicano che, negli ultimi anni, si è innescato un processo di riequilibrio tra i paesi centrali e una parte dei paesi periferici della UEM. La nostra lettura dei dati descrittivi, riportati nelle Figure 3-6, suggerisce tuttavia che tale processo è stato soprattutto il frutto della recessione economica e della conseguente compressione nella dinamica salariale e nella dinamica dei prezzi avvenute negli stati membri periferici. Prova ne sia che: (i) il superamento o la riduzione dei *deficit* nelle bilance commerciali e nelle partite correnti di molti paesi periferici si sono soprattutto basate sulla negativa dinamica delle importazioni, conseguente al crollo della domanda interna; (ii) le tendenze al riequilibrio macroeconomico hanno subito battute d'arresto allorché alcuni di questi stessi paesi sono tornati a crescere. La nostra prima impressione è, quindi, che i recuperi di competitività non abbiano natura strutturale per almeno due ragioni: la caduta nella dinamica del CLUP di alcuni stati membri periferici rispetto alla corrispondente dinamica degli stati membri centrali è fondata su fattori contingenti; la dinamica del CLUP non esaurisce i fattori di competitività fra paesi di una stessa area monetaria.

### **1.3. Andamento dei flussi finanziari**

Il quadro appena descritto implica che, per realizzare un recupero più strutturale di competitività, le economie dei paesi periferici della UEM dovrebbero avviare progetti pubblici e privati di investimento produttivo in grado di innescare radicali processi di innovazione e di riorganizzazione aziendale. Tali paesi avrebbero perciò l'esigenza di avvalersi – come presupposto essenziale, anche se non come condizione sufficiente – di un adeguato ammontare di flussi finanziari e di mercati dei capitali ben funzionanti. Viceversa all'interno dell'area dell'euro gli abbondanti flussi finanziari di mercato, che fino alla crisi internazionale si erano spostati dai paesi centrali a quelli periferici (Irlanda, Spagna, Grecia, Portogallo e Cipro) e che avevano finanziato i *deficit* delle partite correnti di questi ultimi pur senza innescare efficienti investimenti produttivi, non si sono più ripristinati. La Germania e altri paesi centrali della UEM, che pure hanno accentuato i divari positivi fra risparmi e investimenti nazionali e che – pertanto – hanno continuato a registrare crescenti saldi negativi nei loro conti finanziari verso l'estero, hanno così subito una parte sempre più ampia degli inevitabili deflussi attraverso stanze di compensazione (cfr. *infra*). Per giunta, gran parte dei paesi periferici non ha saputo trarre le appropriate lezioni dalla crisi internazionale e dalla crisi bancaria europea per attenuare l'eccessiva dipendenza delle proprie imprese non finanziarie dai crediti bancari e per facilitare lo sviluppo di altri segmenti dei mercati finanziari in grado di attirare capitali esteri.

Dopo la brusca inversione di tendenza dovuta alle crisi e alla connessa “fuga verso la qualità” da parte di investitori finanziari sempre più avversi al rischio, negli anni recenti vari intermediari finanziari extra-europei ed europei hanno manifestato un rinnovato interesse per molti mercati periferici della UEM. Troppo spesso però, l’obiettivo assorbente è stato la selezione di opportunità di investimento di breve periodo o l’acquisizione delle eccellenze. D’altro canto, come ribadito di recente dal Fondo monetario internazionale (2015), gran parte degli stati membri della UEM e – soprattutto – molti dei suoi paesi periferici hanno proceduto a insufficienti “pulizie” dei bilanci bancari rispetto sia alle scorie finanziarie, derivanti dalla crisi internazionale, sia ai crediti problematici derivanti dalla crisi europea. Con l’eccezione dell’Irlanda (che, peraltro, ha pagato a caro prezzo il salvataggio del proprio sistema bancario nel 2010) e con la parziale eccezione della Spagna (che ha costituito nel 2012 una “*bad bank*” nazionale largamente finanziata da fondi della Ue), gli stati membri periferici della UEM non hanno voluto o saputo reperire le risorse necessarie per affrontare il problema. Il risultato è stato che la maggior parte dei gruppi bancari dei paesi periferici, appesantiti da ingenti *stock* di attività problematiche e da una bassa profittabilità attesa, ha adottato strategie di finanziamento dell’economia “reale” così restrittive da bloccare la trasmissione delle politiche monetarie espansive attuate dalla Banca centrale europea (BCE) fin dall’inizio del 2010. Sommandosi alla fragilità dei segmenti non bancari dei mercati finanziari nazionali, tale situazione si è tradotta in un pesante *credit crunch* nei paesi periferici che ha creato un ulteriore divario di competitività nell’ambito della UEM.

Per superare i divari aggiuntivi interni all’UEM posti dai flussi finanziari, sarebbe stato necessario effettuare investimenti produttivi europei anche come strumento per accrescere la competitività degli stati membri periferici. Le istituzioni della Ue hanno invece affrontato, in modo del tutto inadeguato, il problema del lancio di progetti europei di investimento e del loro finanziamento. I timidi tentativi di avviare un *Compact for Growth and Jobs* (Consiglio europeo di giugno 2012) e di realizzarlo almeno come strumento di contrasto della disoccupazione giovanile (Consiglio europeo di giugno 2013) sono presto abortiti. Soltanto negli ultimi mesi la nuova Commissione europea ha lanciato un sistematico – anche se un po’ velleitario – progetto europeo di investimento (il cosiddetto Piano Juncker: cfr. Commissione europea 2014c), che dovrebbe entrare nella fase operativa proprio in queste settimane (aprile 2015), e ha disegnato uno schema di incentivo per facilitare i finanziamenti nazionali di investimenti durante le fasi economiche negative.

Se si trascurano tali recenti iniziative che andranno vagliate nei loro futuri e concreti effetti, le fasi più acute di crisi della UEM e delle sue economie periferiche sono state fronteggiate mediante i soli strumenti finanziari messi in

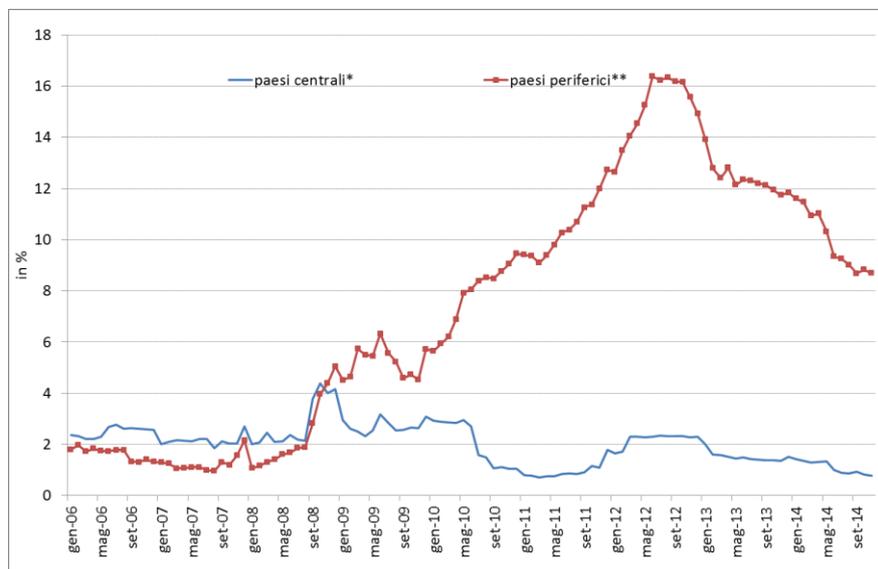
campo dalla BCE. Non è qui opportuno ripercorrere nel dettaglio i numerosi interventi di emergenza della BCE, che hanno spesso evitato il collasso dell'euro e che sono ormai conosciuti attraverso i relativi acronimi (lo SMP varato nel 2010 e concluso – di fatto – nell'estate del 2011; lo LTRO attuato nel 2011-12; l'OMT lanciato nel 2012; il T-LTRO avviato nel 2014; le due forme di QE avviate, rispettivamente, nel 2014 e nel 2015). È invece utile esaminare i flussi finanziari compensativi fra paesi della UEM che sono stati generati, specie dopo lo scoppio della crisi finanziaria internazionale, mediante la BCE e l'insieme delle banche centrali nazionali dell'area dell'euro (il cosiddetto Eurosystem). Di fatto, questi flussi hanno sostituito le allocazioni finanziarie di mercato verso i paesi periferici che, come sopra ricordato, avevano compensato gli squilibri positivi nelle partite correnti dei paesi centrali durante la prima fase di vita dell'euro.

Lo strumento cardine di tali nuovi flussi è stato il sistema di compensazione dei pagamenti tra il settore bancario degli stati membri della UEM e le rispettive banche centrali nazionali: il cosiddetto Target2. Grazie a questo sistema di compensazione le banche, operanti nei paesi periferici, hanno potuto ottenere i flussi necessari per garantire un adeguato funzionamento dei canali finanziari anche e – soprattutto – nelle fasi più problematiche degli aggiustamenti rispetto agli insostenibili squilibri macroeconomici della UEM. Qui non si intende entrare nel merito né dell'impatto di Target 2 su tali squilibri né della necessità contabile di una compensazione dei *surplus* nelle partite correnti dei paesi centrali (cfr. al riguardo Sinn-Wollmerhäuser 2012; e le condivisibili critiche di De Grauwe-Ji 2012). Resta il fatto che, secondo le stime quantitative di Sinn (2014), alla fine del 2013 i settori bancari delle economie europee in difficoltà avevano compensato mediante Target2 fondi per oltre 600 miliardi di euro, con un picco di oltre un trilione di euro all'apice della crisi di Italia e Spagna (metà 2012). Sommando le passività dei settori bancari dei paesi periferici in Target2 e la base monetaria in circolazione in questi stessi paesi, Sinn (2014) sostiene che circa il 75% dei flussi monetari dell'area dell'euro sono destinati ai mercati periferici.

La Figura 7 mostra che l'ammontare dei finanziamenti complessivi, ottenuti dall'Eurosystem, rappresenta una quota molto elevata delle passività totali delle banche operanti nei paesi periferici della UEM: in media, intorno al 9% secondo i dati relativi a novembre 2014. Per giunta, rispetto al picco del 2012 (più del 16%), negli ultimi anni la situazione debitoria del settore bancario dei paesi periferici nei confronti dell'Eurosystem è diminuita. Va tuttavia considerato che: nel periodo precedente la crisi internazionale, tali debiti complessivi si attestavano intorno al 2% delle passività totali sia per il settore bancario periferico che per quello centrale; verso fine novembre 2014, essi non

superavano in media lo 1% delle passività totali del settore bancario dei paesi centrali.

**Figura 7 – Incidenza dei finanziamenti da parte dell'Eurosistema sul totale dei passivi bancari**

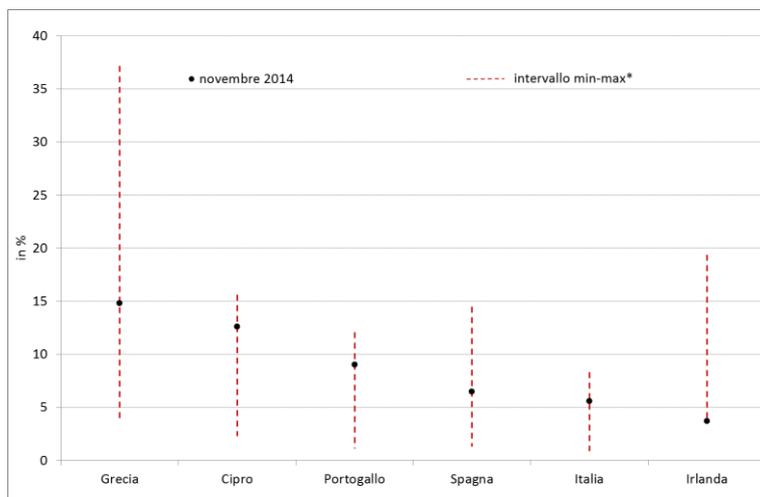


\*Paesi centrali; \*\*Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna, Italia e Cipro.

Fonte: elaborazioni su dati BCE.

La Figura 8 permette di sottolineare le differenze che, sempre con riguardo ai finanziamenti ottenuti dall'Eurosistema, contraddistinguono i settori bancari di alcuni paesi periferici. Il settore bancario irlandese è quello che più ha diminuito la posizione debitoria nei confronti dell'Eurosistema: le informazioni recenti indicano che l'incidenza di questa posizione sulle passività bancarie totali è diventata inferiore al 4%. Rispetto al picco di quasi il 15% delle proprie passività totali, anche il settore bancario spagnolo ha drasticamente ridotto la sua esposizione verso l'Eurosistema, dimezzandola. Meno brillante è stata invece la dinamica dell'ammontare dei finanziamenti complessivi, erogati dall'Eurosistema a favore dei settori bancari di Cipro, Portogallo e Italia: l'attuale incidenza non è molto lontana dai massimi raggiunti dopo l'estate del 2008.

**Figura 8 – Incidenza dei finanziamenti da parte dell'Eurosistema sul totale dei passivi bancari: le differenze nazionali**



\*Intervallo minimo e massimo calcolato nel periodo compreso tra il settembre 2008 e novembre 2014 (ultimo dato disponibile).

Fonte: elaborazioni su dati BCE.

Un caso a parte è rappresentato dalla Grecia. Rispetto alla drammatica esposizione raggiunta nel periodo fra il 2011 e il 2013, nei trimestri passati il settore bancario greco aveva registrato notevoli miglioramenti. L'incidenza dei finanziamenti complessivi dell'Eurosistema sulle passività bancarie totali era rimasta, peraltro, molto elevata (circa 15%); il che continuava a rendere vulnerabile la situazione. Le recenti tensioni, che contrappongono la nuova coalizione di governo (incentrata sul partito Syriza) alle istituzioni europee, hanno poi causato due effetti negativi: una forte diminuzione dei depositi bancari nazionali; la sospensione dei programmi europei di aiuto e la conseguente esclusione dei titoli del debito pubblico greco dal nuovo programma di QE della BCE. Di fronte a tali effetti, il nuovo governo greco ha obbligato le banche nazionali ad acquistare la quota massima di titoli pubblici compatibile con i vincoli europei. Il settore bancario greco si è così di nuovo ritrovato in grave difficoltà: oggi esso non soddisfa neppure le condizioni minime per essere ammesso ai programmi di finanziamento della BCE (T-LTRO). Quest'ultima ha, perciò, attivato la *Emergency Liquidity Assistance* (ELA) in modo da evitare che i problemi di liquidità si trasformino in sistematiche crisi bancarie di insolvenza. Non è chiaro quale sarà l'esito dell'operazione. Certo è che la dipendenza del settore bancario greco dai finanziamenti dell'Eurosistema ha subito un nuovo aumento.

#### **1.4. Squilibri commerciali e competitività: un’analisi empirica**

Nelle Sezioni precedenti, si è mostrato che i saldi negativi delle bilance commerciali e delle partite correnti dei paesi periferici della UEM si sono ampliati fino al 2007 e si sono ridotti specie dopo lo scoppio della crisi europea. L’ampliarsi di tali squilibri è stato soprattutto dovuto a due elementi: (i) la compensazione nella bilancia dei pagamenti degli stati membri periferici, assicurata dai crescenti flussi finanziari e di capitale provenienti dagli stati membri centrali e da aree esterne all’euro; (ii) la prevalente allocazione di questi flussi in attività inadatte ad accrescere i fattori di competitività delle economie periferiche. Il successivo processo di riequilibrio è stato invece dovuto al venir meno dell’elemento (i), a causa della crisi internazionale e di quella europea, e a fattori “reali” interni ai singoli paesi periferici. Si noti peraltro che tali fattori sono più il frutto della recessione economica e della connessa compressione salariale che l’effetto di un recupero di competitività relativa. Anche nei casi in cui si sono registrate positive dinamiche della produttività oraria del lavoro (come in Spagna e, in misura minore, in Irlanda), si è trattato infatti dell’esito contingente di drammatici incrementi nei tassi di disoccupazione piuttosto che dell’impatto di innovazioni tecniche e organizzative basate su investimenti pubblici e privati. Per giunta, le recenti dinamiche dei flussi finanziari all’interno dell’area dell’euro non hanno sostenuto progetti di medio-lungo termine ma hanno piuttosto compensato permanenti squilibri di breve termine.

Nella presente Sezione cerchiamo di sostanziare questa interpretazione mediante un esercizio econometrico, in cui viene stimato l’impatto dei fattori appena ricordati (e fin qui esaminati per mezzo di dati descrittivi) sui flussi commerciali bilaterali in un campione composto da quaranta paesi: gli stati membri della Ue (esclusa la Croazia) più altri tredici sistemi economici sia avanzati che emergenti. Le variabili indipendenti considerate sono il PIL, il CLUP e un indicatore di apertura finanziaria (AF) tanto per il paese esportatore che per il paese importatore; a tali variabili va aggiunto il tasso di cambio nominale bilaterale. La descrizione dettagliata delle equazioni stimate e del campione utilizzato è riportata nel Box 2.

I risultati per il periodo 1999-2007 confermano l’importanza delle prime tre variabili appena menzionate per spiegare i flussi commerciali bilaterali (cfr. Tabella 1, colonna 1); essi pongono anche in netta evidenza le differenze fra paesi all’interno della Ue e, con specifico riferimento alla UEM, il dualismo esistente tra paesi centrali e paesi periferici. Per quanto riguarda questi ultimi (ossia i componenti periferici della UEM all’inizio del corrente secolo: *UEM12per*), nel periodo considerato non vi è stata una significativa correlazione fra crescita del PIL e andamento delle esportazioni; al contrario, tale

correlazione è stata significativa e positiva per il resto dell’Ue e per le economie emergenti. Inoltre, sempre con riguardo ai paesi *UEM12per*, vi è stato un legame positivo fra dinamica delle importazioni e del PIL; in termini quantitativi, questo legame è risultato allineato ai valori vigenti nei paesi extra-europei avanzati ma inferiore a quello stimato per i restanti paesi del campione.

### **Box 2 Stima delle determinanti dei flussi di commercio bilaterali: aspetti metodologici**

I risultati presentati nella Tabella 1 sono ottenuti tramite la stima di un’equazione del commercio bilaterale di tipo gravitazionale (cfr. Anderson 1979, Bergstrand 1985). In tale equazione, le determinanti tradizionali delle esportazioni dal paese *i* verso il paese *j* (ossia PIL e tasso di cambio) sono integrate da indicatori di competitività e di apertura finanziaria che sono specifici per ciascuno dei due paesi:

$$\log(Exp_{i,j,t}) = \alpha + \beta_1 \log(PIL_{i,t}) + \beta_2 \log(PIL_{j,t}) + \beta_3 \log(ER_{i,j,t}) + \beta_4 CLUP_{i,t} + \beta_5 CLUP_{j,t} + \beta_6 \log(AF_{i,t}) + \beta_7 \log(AF_{j,t}) + \sum \lambda_{i,j} + \sum \gamma_t + \varepsilon_{i,j,t}$$

dove i simboli, utilizzati per le diverse variabili, sono specificati nel prosieguo del Box.

Il metodo di stima è il “Panel a Effetti Fissi”, in cui gli effetti geografici sono catturati dalle *dummy* bilaterali  $\lambda_{i,j}$ ; le *dummy* temporali si riferiscono, invece, a *shock* comuni a tutte le coppie di paesi.

Le stime sono effettuate su un campione di quaranta paesi che include l’insieme della Ue (eccezion fatta per la Croazia), sei economie emergenti extra-europee e sette economie avanzate extra-europee. Nell’esercizio econometrico i coefficienti sono stimati sia per l’aggregato che per ogni raggruppamento di paesi. I gruppi sono i seguenti:

*UEM12per* (paesi periferici della UEM originariamente composta da dodici membri): Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo, Spagna.

*UEM12core* (paesi centrali della UEM originariamente composta da dodici membri): Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi.

*Altri UEM*: Cipro, Malta, Estonia, Lituania, Lettonia, Slovenia, Slovacchia.

*Altri Ue*: Danimarca, Regno Unito, Svezia, Bulgaria, Rep. Ceca, Polonia, Romania, Ungheria.

*Adv* (economie avanzate extra Ue): Australia, Canada, Giappone, Nuova Zelanda, Norvegia, Svizzera, Stati Uniti.

*EM* (economie emergenti): Brasile, Cina, Corea, India, Messico, Russia.

L'equazione viene stimata nella forma specificata all'inizio del Box e con una modalità meno tradizionale. A quest'ultimo riguardo, si fa interagire ciascuna delle tre coppie di variabili sopra descritte con variabili *dummy* che sono rappresentative dei sei gruppi di paesi appena specificati; e, in tal modo, si ottiene una stima dell'impatto di ciascuna variabile sui diversi gruppi di paesi. In tutte queste specificazioni il gruppo di riferimento è dato da *UEM12per*; pertanto, i coefficienti per le altre aree vanno interpretati come differenza rispetto a quelli stimati per *UEM12per*. Per esempio: tra il 1999 e il 2007, l'impatto di *CLUPi* per l'*UEM12core* è stato pari a  $-1,811+1,102=-0,709$ , dove  $-1,102$  era il relativo coefficiente per l'*UEM12per*. La significatività di tali differenze verrà discussa commentando l'esercizio econometrico nel testo.

Riportiamo qui di seguito la descrizione dettagliata delle variabili utilizzate e delle relative fonti:

- 1) Exp: flussi di esportazioni bilaterali di beni non energetici. Fonte: UNCOMTRADE (WITS).
- 2) PIL: prodotto interno lordo a prezzi costanti. Fonte: AMECO, OCSE, World Bank WDI.
- 3) CLUP: costo del lavoro per unità di prodotto, costruito come il rapporto fra reddito nominale di lavoro e produttività del lavoro a prezzi costanti. Fonte: elaborazioni su dati AMECO, OCSE, Federal Reserve.
- 4) AF: apertura finanziaria, costruita come somma dello stock di attività e passività finanziarie internazionali per l'intera economia. Fonte: fino al 2011 Lane-Milesi Ferretti (2007); per il 2012 e il 2013 International Financial Statistics, FMI.
- 5) ER: tasso di cambio bilaterale. Fonte: International Financial Statistics, FMI.
- 6)  $\lambda_{i,j}$  e  $\gamma_t$ : effetti fissi ed effetti temporali di ciascuna coppia di paesi.

**Tabella 1 – Risultati delle stime**

Variabile dipendente: esportazioni del paese i verso il paese j							
1999-2007							
	Totale	UEM12per.	Ec. avanzate	UEM12core	Altri UEM	Altri Ue	Emergenti
Log(PILi)	1.583***	0.069	-0.491*	0.920***	1.438***	1.152***	1.504***
	[0.124]	[0.213]	[0.258]	[0.218]	[0.177]	[0.175]	[0.157]
Log(PILj)	1.662***	1.171***	-0.170	0.986**	0.479**	0.416**	1.126***
	[0.126]	[0.217]	[0.254]	[0.314]	[0.180]	[0.189]	[0.173]
CLUPi	-0.352**	-1.811***	1.102**	1.815***	2.560***	1.626***	2.911***
	[0.116]	[0.420]	[0.404]	[0.549]	[0.519]	[0.415]	[0.400]
CLUPj	0.469***	-0.068	0.264	1.269	0.650	0.661	1.776***
	[0.108]	[0.410]	[0.400]	[0.791]	[0.492]	[0.416]	[0.428]
Log(AFi)	0.139**	-0.126**	-0.101*	0.229***	0.288***	0.193**	0.321***
	[0.048]	[0.055]	[0.055]	[0.044]	[0.049]	[0.061]	[0.040]
Log(AFj)	0.124**	-0.010	-0.068	0.165**	0.078	0.063	0.221***
	[0.043]	[0.051]	[0.054]	[0.060]	[0.048]	[0.065]	[0.044]
R <sup>2</sup> within	0.64	Gruppi (ixj)	1560	Osservazioni	13806		
2008-2013							
	Totale	Area euro per.	Ec. avanzate	Area euro core	Altri area euro	Altri Ue	Emergenti
Log(PILi)	0.906***	0.622**	-0.619	-1.065**	0.614**	0.370*	-0.384
	[0.120]	[0.195]	[0.455]	[0.331]	[0.253]	[0.218]	[0.269]
Log(PILj)	1.797***	2.359***	-1.100**	-2.108***	-0.787**	-0.543	-1.604***
	[0.148]	[0.327]	[0.468]	[0.461]	[0.356]	[0.362]	[0.409]
CLUPi	-0.284**	0.189	-0.382	-3.015***	-0.954	-0.309	-0.836
	[0.114]	[0.468]	[0.499]	[0.622]	[0.589]	[0.477]	[0.571]
CLUPj	0.001	1.859**	-1.899**	-3.567***	-2.924***	-1.704**	-2.335**
	[0.093]	[0.646]	[0.664]	[0.805]	[0.713]	[0.655]	[0.732]
Log(AFi)	-0.186**	-0.367***	0.024	-0.222**	0.598***	0.222**	0.312***
	[0.070]	[0.095]	[0.088]	[0.085]	[0.113]	[0.085]	[0.086]
Log(AFj)	-0.018	-0.1	0.074	-0.192	0.256*	0.169	0.075
	[0.067]	[0.132]	[0.128]	[0.133]	[0.137]	[0.133]	[0.126]
R <sup>2</sup> within	0.271	Gruppi (ixj)	1560	Osservazioni	8690		

Errori standard in parentesi. Metodo di stima: Panel a effetti fissi; \*significativo al 10%; \*\*significativo al 5%; \*\*\*significativo all'1%. PIL=PIL paese esportatore; PILj=PIL paese importatore; CLUPi=CLUP paese esportatore; CLUPj=CLUP paese importatore; AFi=apertura finanziaria paese esportatore; AFj=apertura finanziaria paese importatore. Per ulteriori dettagli si veda il Box X.2.

La Tabella 1 mostra anche che, fino al 2007-08, la crescita del CLUP è stata una determinante fondamentale e negativa per le esportazioni del gruppo di paesi *UEM12per*; viceversa, il diverso andamento del CLUP ha apparentemente esercitato un impatto inferiore o addirittura nullo per gli altri gruppi di paesi. Nel periodo, questa stessa variabile non ha invece avuto un'influenza significativa sulle importazioni, tranne che nel caso delle economie emergenti. La conclusione è quindi che gli squilibri nelle bilance commerciali e nelle partite correnti, accusati dal gruppo di paesi *UEM12per* a causa degli aumenti relativi del loro CLUP e della loro conseguente perdita di competitività di prezzo prima

dello scoppio della crisi finanziaria internazionale, sono da collegarsi all'andamento delle esportazioni e non a quello delle importazioni.

Nel periodo in esame l'effetto sulle esportazioni della crescente integrazione finanziaria è stato, in genere, significativo. La crescente integrazione finanziaria ha infatti avuto un impatto positivo soprattutto sul gruppo degli originari paesi centrali della UEM (*UEM12core*), sul resto dei paesi della Ue e sulle economie emergenti; il suo impatto sembra, invece, essere stato negativo per il gruppo di paesi *UEM12per*. L'ultima e non scontata evidenza è quella, qui, più rilevante. Essa trova una possibile spiegazione nel fatto che, utilizzando gli afflussi finanziari per l'espansione di breve periodo della loro domanda interna, le economie dei paesi *UEM12per* non hanno fondato la loro crescita su una positiva dinamica delle diverse forme di produttività e su un irrobustimento della loro competitività rispetto agli altri paesi europei. Pertanto, l'apertura dei mercati finanziari ha finito per penalizzare la loro capacità di penetrazione nei mercati europei e internazionali dei beni e dei servizi.

La parte inferiore della Tabella 1 mostra che, dal 2008 al 2013, la situazione si è fortemente modificata per i paesi *UEM12per* e – seppure in misura minore – per i paesi *UEM12core*. In particolare, si è registrato un forte impatto diretto della crescita economica (negativa) sul (negativo) andamento delle importazioni che ha soprattutto riguardato i paesi *UEM12per*. Invece, negli altri quattro gruppi di paesi esaminati, l'effetto della crescita economica è stato statisticamente nullo o comunque molto inferiore<sup>1</sup>. Inoltre, il CLUP sembra aver esercitato un impatto inverso significativo solo sulle esportazioni dei paesi *UEM12core* e un impatto diretto significativo quasi solo sulle importazioni dei paesi *UEM12per*. Se si considera che negli anni recenti specie i paesi *UEM12per* hanno attraversato lunghi periodi di recessione e di compressione salariale, ne deriva che tale insieme di correlazioni ha favorito il riequilibrio delle posizioni commerciali nette all'interno della UEM.

Sempre nel periodo 2008-13 i cambiamenti, verificatisi nell'allocazione e nell'intensità dei flussi finanziari (cfr. il par. X.4), hanno determinato situazioni variegata anche all'interno dell'area dell'euro. È quindi problematico valutare l'impatto dell'integrazione finanziaria sulle esportazioni e importazioni dei vari gruppi di paesi. I coefficienti stimati sembrano, comunque, indicare che la integrazione finanziaria ha esercitato un impatto inverso rispetto alle esportazioni dei paesi originari della UEM (*UEM12per* e *UEM12core*) mentre ha

---

<sup>1</sup> Per una corretta interpretazione dei coefficienti delle altre aree rispetto a *UEM12per*, si rimanda a quanto detto nel Box 2.

avuto un effetto pressoché nullo rispetto alle esportazioni degli altri gruppi di paesi.

In sintesi, i risultati del nostro esercizio econometrico indicano che il riequilibrio delle posizioni commerciali bilaterali dei paesi periferici della UEM, verificatosi a cavallo della crisi finanziaria internazionale e della crisi europea, va attribuito a due fattori essenziali: l'impatto diretto della caduta del PIL sulle importazioni dei paesi *UEM12per*; l'impatto inverso della caduta o della stagnazione del CLUP sulle esportazioni dei paesi *UEM12core*. Pertanto, nell'ambito della UEM, gli aggiustamenti macroeconomici e le politiche di consolidamento fiscale sembrano aver prodotto gli effetti attesi e auspicati. Vi sono però almeno due elementi che consigliano una conclusione più prudente. Il primo elemento, già esaminato nella Sezione 1.2, sottolinea che gli aggiustamenti nella maggior parte dei paesi periferici della UEM sono stati l'effetto della recessione e della connessa compressione dei salari nominali piuttosto che una conseguenza di miglioramenti relativi nella dinamica delle diverse forme di produttività (cfr. anche: De Nardis 2015). Il secondo elemento deriva invece dal fatto che le nostre stime econometriche non mostrano un impatto significativo del contenimento del CLUP sulle esportazioni dei paesi periferici della UEM; il che è un indicatore della presenza di fragilità competitive non ancora superate mediante innovazioni strutturali. Questi due elementi segnalano il rischio che i paesi periferici tornino ad accusare saldi commerciali negativi e *deficit* nelle partite non appena vi sia un loro ritorno alla crescita economica.

## 1.5. Conclusioni

Fra la fine del 2014 e l'inizio del 2015, le prospettive economiche dell'area dell'euro hanno subito un netto miglioramento. L'annuncio e la realizzazione da parte della BCE di politiche monetarie espansive e non convenzionali di portata sempre più radicale (cfr. il T-LTRO e, soprattutto, le due diverse forme di QE) hanno mostrato la volontà di contrastare le tendenze deflazionistiche della UEM e hanno determinato una drastica diminuzione dei tassi nominali di interesse sui titoli europei del debito pubblico (sempre più spesso con valori negativi) e una forte svalutazione dell'euro. Tali novità si sono accompagnate a una forte caduta nei prezzi internazionali dei beni energetici e a una maggiore flessibilità nell'applicazione delle regole europee di bilancio e nel disegno di progetti pubblici di investimento da parte delle più importanti istituzioni della Ue. Il risultato di breve periodo è che le aspettative di crescita dell'area dell'euro sono diventate più positive. Se la grave crisi della Grecia non sfocerà in un penoso e accidentato abbandono della moneta unica e se gli esiti elettorali britannici non indurranno il Regno Unito a una traumatica uscita dalla Ue, è probabile che nei

prossimi tre anni anche i paesi periferici della UEM si collochino su un positivo e stabile sentiero di crescita.

Se così accadesse, avremmo la straordinaria opportunità di verificare *in vitro* l'effettiva consistenza degli aggiustamenti macroeconomici interni all'area dell'euro. In particolare, nel caso in cui la nuova crescita europea si fondasse prevalentemente su incrementi delle esportazioni e non varasse adeguati processi di investimento produttivo, potremmo verificare: (a) la capacità di una larga parte dei paesi periferici di sostenere nuovi processi di crescita sulla base dei cambiamenti introdotti nel recente passato e senza ripristinare vecchi squilibri; (b) la possibilità per una delle più avanzate aree economiche mondiali di riavviare e sostenere la sua crescita nel tempo affidandosi alle esportazioni verso i paesi extra-europei anziché allo sviluppo dei propri mercati interni.

Anche sulla scorta dell'evidenza empirica offerta nelle pagine precedenti, non possiamo formulare una previsione ottimistica rispetto ai punti (a) e (b). Riteniamo infatti che, senza la realizzazione di efficienti progetti di investimento pubblico e privato a livello europeo e senza recuperi nazionali di competitività, la ripresa della crescita economica nei paesi periferici dell'UEM sfocerebbe in nuovi e più gravi squilibri interni all'area. Riteniamo, per di più, che questa stessa crescita così come quella dei paesi centrali della UEM sarebbero destinate a spegnersi nel medio periodo a causa del giustificabile rigetto internazionale delle distorsive "svalutazioni competitive" da parte di una delle più avanzate aree economiche mondiali. Tali pessimistiche previsioni trovano, del resto, riscontro nel progressivo accentuarsi di un paradosso: l'euro si sta svalutando rispetto alle principali divise internazionali (in particolare, verso il dollaro), mentre il *surplus* totale delle partite correnti della UEM rispetto al resto del mondo ha superato il 3,5%.

## **2. Il Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti: quali settori strategici per un più efficace ed incisivo negoziato?**

---

Di Alessandro Giovannini e Umberto Marengo

Nel 2013 Stati Uniti e Unione europea hanno avviato i negoziati per concludere un ambizioso trattato commerciale: il Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP). L'accordo, nelle intenzioni delle parti, dovrebbe favorire crescita e competitività nelle due economie abbattendo le barriere che limitano l'accesso al mercato. Le negoziazioni si concentrano sulla rimozione non solo dei dazi doganali (già al momento generalmente bassi), ma anche delle barriere create dalle norme di tipo legislativo/regolamentare che limitano di fatto il commercio (barriere non tariffarie).

Le implicazioni di questo accordo vanno oltre le ricadute dirette di tipo macroeconomico che deriverebbero da un maggiore interscambio commerciale. Il trattato è infatti destinato ad avere importanti implicazioni in termini di regolamentazione dei mercati internazionali, standard di lavoro e ambientali, equilibri geopolitici, ecc.

### **2.1. Uno sguardo al TTIP dalla prospettiva delle imprese europee**

Da una prospettiva europea il trattato può offrire un'opportunità per aumentare la produttività delle imprese, agevolando il trasferimento di risorse verso i settori più competitivi, creando *spillover* tecnologici grazie a maggiori investimenti esteri, e definendo standard riconosciuti per future negoziazioni commerciali con paesi terzi e in seno all'Organizzazione mondiale del commercio.

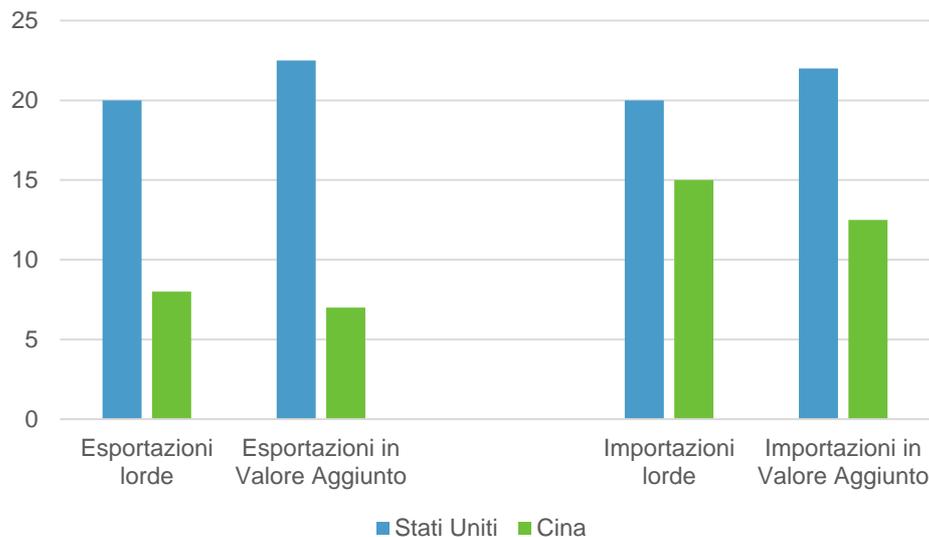
Gli ultimi decenni hanno visto una profonda trasformazione dei modelli di produzione. I nuovi modelli produttivi si basano su complesse catene del valore transnazionali (*global value chains*) dove il valore aggiunto finale dei prodotti e dei servizi consumati è l'insieme di innumerevoli fasi di produzione separate. Le imprese oggi stabiliscono reti di produzione internazionali con altre imprese in modo da poter trarre il massimo vantaggio dai vantaggi comparati di ciascuna economia. Il prodotto finale è quindi il risultato di una complessa catena del valore dove beni e servizi intermedi sono importati e esportati più volte, prima di essere raccolti nel prodotto finale.

Questo fenomeno è ormai comune a innumerevoli settori commerciali. La quota di scambi di beni e servizi intermedi sul totale delle importazioni o esportazioni oscilla oggi infatti tra il 56% e il 73% per un paese mediamente sviluppato ed è cresciuta in tutto il mondo del 40% a partire dalla metà degli anni '70.

In questa prospettiva, gli Stati Uniti restano un partner fondamentale per l'Europa: circa il 20% dell'export europeo è diretto verso gli Stati Uniti. Se si analizza l'export di valore aggiunto europeo consumato negli Stati Uniti, l'indicatore che rappresenta l'effettivo valore della produzione europea, la percentuale sale al 22,5%.

La rilevanza del mercato statunitense per l'Europa è ancora più evidente se comparata con la Cina, il secondo partner commerciale dell'Europa. A differenza degli Stati Uniti, la quota della Cina sul totale dell'export e dell'import europeo in valore aggiunto (rispettivamente 9% e 15%) è inferiore a quella in valori assoluti (rispettivamente 7% e 15%). La Cina è quindi soprattutto una “fabbrica da assemblaggio” per le imprese europee, piuttosto che un partner strategico nella catena del valore.

**Figura 9 – UE Importazioni ed esportazioni per partner commerciale**



Fonte: elaborazioni su dati OCSE.

### 2.1.1. *I settori principali nelle value chains transatlantiche*

L'analisi del commercio transatlantico in termini di valore aggiunto mostra una forte comunanza tra Stati Uniti e Unione europea su quali siano i settori commerciali più importanti per le imprese sulle due sponde dell'Atlantico.

La quota maggiore di valore aggiunto prodotto in Europa e consumato negli Stati Uniti si concentra in cinque settori principali (chimica e prodotti non metallici, prodotti elettrici ed apparecchiature ottiche, telecomunicazioni e servizi di trasporto, servizi commerciali e finanziari). Mentre i singoli paesi hanno specifici punti di forza in alcuni settori (ad esempio, il settore dei macchinari è particolarmente importante per la Germania e l'Italia), si registra un sostanziale allineamento tra i principali paesi europei sui settori a più alto valore aggiunto nel commercio con gli Stati Uniti.

**Tabella 2 – Import-export di valore aggiunto tra Europa e Stati Uniti**

**EU-produced value added embodied in final US demand (% total)**

	Chemicals and non-metallic min. products	Basic metals & fabricated metal products	Machinery and equipment	Wholesale and retail trade; Hotels & restaurants	Transport and storage, post and telecomm.	Financial intermed.	Business services	Others
France	11%	4%	4%	7%	11%	9%	30%	24%
Germany	9%	6%	9%	6%	9%	9%	30%	23%
Italy	9%	6%	6%	10%	9%	12%	20%	27%
Poland	9%	6%	4%	14%	11%	5%	18%	32%
Spain	10%	4%	2%	8%	13%	19%	24%	21%
UK	9%	2%	2%	5%	10%	19%	31%	22%
EU	10%	4%	5%	7%	11%	14%	27%	22%

**US-produced value added embodied in final EU/MS demand (% total)**

	Chemicals and non-metallic min. products	Electrical and optical equipment	Machinery and equipment	Wholesale and retail trade; Hotels & restaurants	Transport and storage, post and telecomm.	Financial intermed.	Business services	Others
France	13%	10%	3%	10%	9%	7%	25%	26%
Germany	10%	11%	3%	11%	10%	7%	25%	25%
Italy	12%	8%	4%	14%	10%	9%	24%	25%
Poland	11%	11%	4%	12%	8%	7%	27%	25%
Spain	11%	9%	2%	14%	9%	9%	27%	21%
UK	8%	9%	2%	14%	11%	10%	25%	22%
EU	10%	9%	3%	13%	10%	9%	25%	23%

Fonte: elaborazione su dati OCSE, 2009.

Dal punto di vista degli Stati Uniti, oltre ai settori già citati, l'UE è un importante mercato di vendita al consumo: commercio all'ingrosso e al dettaglio valgono per circa 13% del totale dell'export in valore aggiunto statunitense verso l'Europa. Questo dato invita a fare due considerazioni preliminari: da un lato,

l'ulteriore liberalizzazione del mercato *retail* e *wholesale* transatlantico può portare a prezzi più bassi per i consumatori europei. D'altro canto, però, l'Europa deve essere consapevole che la priorità principale è attirare gli investimenti in settori altamente produttivi, e la liberalizzazione dei servizi di vendita non sarebbe da sola sufficiente a produrre l'aumento di produttività di cui ha bisogno.

Inoltre, questo allineamento di interessi ha significative implicazioni politiche: negoziati commerciali come il TTIP includono capitoli “verticali” per favorire l'integrazione delle *value chains* in specifici settori<sup>2</sup>. Una comunanza di interessi tra le due regioni può quindi essere un punto di partenza importante per rafforzare le negoziazioni.

### 2.1.2. *Rilanciare la competitività globale delle imprese europee*

Il TTIP offre inoltre un'opportunità per rafforzare le imprese europee sui mercati internazionali e favorire un trasferimento di risorse verso le imprese più competitive, anche al di là delle relazioni commerciali tra Stati Uniti e Europa.

L'Unione europea e gli Stati Uniti hanno un forte interesse a utilizzare l'accordo per fissare standard internazionali sui settori in cui hanno un vantaggio competitivo verso paesi terzi. Inoltre, individuando i settori economici in cui le proprie imprese sono più competitive, l'Unione europea e gli Stati Uniti possono concentrare gli sforzi negoziali sui settori economici con il più alto impatto sulle rispettive economie, contribuendo così a creare sostegno politico verso il TTIP. Un accordo ambizioso e comprensivo potrebbe infatti diventare un modello per altri negoziati bilaterali e multilaterali, rafforzando ulteriormente in questo modo la posizione di forza delle aziende europee nel mercato globale. L'analisi dei dati sul *Trade in Value Added* permette di identificare i settori in cui l'Europa ha un vantaggio comparato rispetto agli Stati Uniti<sup>3</sup> e rispetto al resto del mondo<sup>4</sup>. Le analisi sono le più recenti disponibili e si riferiscono al 2009.

In termini assoluti, la quota maggiore di valore aggiunto prodotto in Europa e consumato negli Stati Uniti si concentra nel settore dei servizi, dove entrambe le

---

<sup>2</sup> TTIP Advisory Group Meeting Report, 12 December 2014, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/152937.htm>.

<sup>3</sup> Percentuale del VA aggiunto prodotto in Europa per paese e per settore consumato negli Stati Uniti, su totale VA prodotto in Europa per paese e per settore consumato negli Stati Uniti.

<sup>4</sup> Percentuale del VA aggiunto prodotto in Europa per paese e per settore consumato nel mondo, su totale VA prodotto in Europa per paese e per settore consumato nel mondo.

economie sono estremamente competitive e un accordo potrebbe avere effetti positivi per le imprese sulle due sponde dell'Atlantico.

**Tabella 3 – Il vantaggio comparato dell'Europa rispetto agli Usa e al mondo**

	Agriculture		Business services		Basic metals and metal products		Chemical products		Electrical and optical equipment	
	Global	With USA	Global	With USA	Global	With USA	Global	With USA	Global	With USA
France	Green	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Red	Green
Italy	Red	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Poland	Red	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Germany	Red	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Spain	Green	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Red	Green
UK	Red	Red	Green	Green	Green	Red	Green	Green	Green	Green
EU	Red	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green

	Electricity, gas and water supply		Financial intermediation		Food products, beverages, etc.		Machinery and equipment		Mining and quarrying	
	Global	With USA	Global	With USA	Global	With USA	Global	With USA	Global	With USA
France	Red	Red	Green	Green	Red	Red	Green	Green	Red	Red
Italy	Red	Red	Green	Green	Red	Red	Green	Green	Red	Red
Poland	Red	Red	Red	Green	Green	Red	Green	Green	Red	Green
Germany	Red	Red	Green	Green	Red	Red	Green	Green	Red	Red
Spain	Green	Green	Green	Green	Red	Red	Red	Red	Red	Red
UK	Red	Red	Green	Green	Red	Red	Red	Red	Green	Green
EU	Red	Red	Green	Green	Red	Red	Green	Red	Red	Red

	Textiles, leather and footwear		Transport and storage, telecommunication services		Transport equipment		Wholesale and retail trade		Wood, paper, paper products, printing etc.	
	Global	With USA	Global	With USA	Global	With USA	Global	With USA	Global	With USA
France	Red	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Red	Red
Italy	Green	Green	Green	Green	Red	Red	Green	Green	Red	Red
Poland	Red	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Red
Germany	Red	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Red	Red
Spain	Red	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Red	Red
UK	Red	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Red	Red
EU	Red	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Red	Red

Fonte: elaborazioni sul database OCSE TiVA, 2009.

Come mostrato nella Tabella 3, globalmente, i settori in cui l'UE ha un vantaggio comparativo “alto” (box verde scuro) o “apprezzabile” (box verde chiaro) nei confronti degli Stati Uniti sono gli stessi settori in cui l'Europa è più competitiva sui mercati globali<sup>5</sup>.

Il TTIP offre quindi all'UE l'opportunità di definire gli standard proprio per quelle imprese che sono più forti e competitive sui mercati internazionali. La priorità per l'Unione europea è quindi quella di focalizzarsi sui settori dove ha un vantaggio comparato “alto” e così beneficiare al massimo anche degli effetti indiretti prima discussi. Questi settori sono: *business services*, servizi di trasporto, prodotti chimici, commercio all'ingrosso e d'intermediazione finanziaria. È interessante notare anche come in questi settori gli interessi degli stati europei siano generalmente allineati, facilitando così il raggiungimento di posizioni comuni durante i negoziati del TTIP.

Immediatamente successivi, per ordine d'importanza, sono i settori produttivi in cui l'Europa ha un vantaggio comparativo “apprezzabile”: metalli e prodotti di base, apparecchiature elettriche e ottiche e mezzi di trasporto. Anche in questo caso, c'è un sostanziale allineamento tra le principali economie europee e l'Unione europea nel suo insieme. Permangono tuttavia alcune differenze significative tra i paesi europei. In particolare, il vantaggio comparato dell'UE nel settore macchinari e attrezzature nei confronti degli Stati Uniti è, nel complesso, non apprezzabile. Tuttavia, paesi come la Germania, l'Italia e la Francia sono estremamente competitivi in questo settore e hanno un forte interesse a che nell'accordo siano inseriti capitoli verticali specifici per favorire l'integrazione commerciale con gli Stati Uniti.

Nei rimanenti settori, l'UE ha un vantaggio comparato “non-apprezzabile”, con alcune eccezioni specifiche. In particolare, l'Italia ha un'industria tessile e delle calzature particolarmente competitiva, il Regno Unito è tradizionalmente forte nel settore dell'estrazione mineraria, mentre la Spagna è competitiva nei settori dell'elettricità e dell'approvvigionamento idrico. In questo senso il TTIP offre un'opportunità ai singoli paesi di promuovere la propria agenda su scala internazionale, allo scopo di consolidare la propria posizione di forza sui mercati globali in particolari settori di nicchia.

---

<sup>5</sup> I settori con vantaggio comparato “alto” e “apprezzabile” comprendono l'80-90% del valore aggiunto prodotto nell'UE e negli stati membri consumato all'estero.

## 2.2. Conclusioni

Un accordo ambizioso che fissi gli standard del commercio tra Stati Uniti e Europa avrebbe un significativo impatto sulle imprese europee. Prima di tutto una maggiore integrazione delle *value chains* transatlantiche aprirebbe nuove opportunità di mercato negli Stati Uniti e contribuirebbe a orientare risorse e investimenti verso i settori più competitivi dell'economia. Per raggiungere questo obiettivo, è interesse delle imprese europee che l'accordo includa specifiche e dettagliate misure per favorire l'integrazione verticale "di filiera".

Inoltre, per ottenere un trattato che abbia il più alto impatto economico, i negoziati devono concentrarsi in particolare sui settori produttivi in cui Stati Uniti e Unione europea sono maggiormente competitivi rispetto al resto del mondo. Poiché i settori in cui l'Europa è più competitiva nei confronti degli Stati Uniti sono gli stessi in cui essa è più competitiva su scala globale, l'accordo è un'occasione per l'UE di stabilire standard globali nei settori a più alto potenziale per l'esportazione.

Di conseguenza, i negoziati sul TTIP dovrebbero principalmente concentrarsi sulla riduzione dei costi e su come migliorare la logistica lungo le filiere produttive delle imprese che hanno già linee di produzione attraverso l'Atlantico. In questo modo l'accordo aprirà la strada affinché nei prossimi anni le piccole e medie imprese possano trasformare i propri sistemi di produzione e integrarsi maggiormente nelle *global value chains*.

L'Europa non può perdere questa opportunità. Il TTIP potrebbe infatti rappresentare l'occasione per mettere in moto e rafforzare un processo positivo di innovazione nell'economia e quindi mettere le basi per una crescita sostenuta dell'economia europea nei prossimi anni.

### 3. La nuova Commissione europea: primi spunti di analisi

---

Il 2014 è stato un anno pieno di cambiamenti per l'Unione europea. Dopo le elezioni del maggio 2014, che hanno visto un significativo, ma non radicale cambiamento degli equilibri politici in seno al Parlamento europeo, a novembre si è finalmente insediata anche la nuova Commissione guidata dal lussemburghese Jean-Claude Juncker. Le novità che caratterizzano questo nuovo corso sono numerose. Innanzitutto, come da Juncker più volte annunciato, la nuova Commissione ha un forte gradiente politico, essendo espressione stessa della coalizione risultata vincitrice (seppur di misura) alle elezioni europee. Ciò implica che il nuovo presidente non si presenta come “burocrate” a capo di un'enorme apparato anch'esso burocratico, come più volte paventato e denunciato da alcuni leader politici nazionali. Al contrario, Juncker tiene a svolgere un ruolo di leader politico, con una visione politica per il futuro dell'Unione: non solo “guardiano del Trattato”, dunque, ma anche personaggio politico in grado di dare all'Unione una politica improntata alla crescita e allo sviluppo.

A tale caratteristica si lega la *verve* programmatica espressa dalla nuova Commissione. Le cinque priorità fissate da Juncker nel suo discorso di insediamento sono state poi ulteriormente elaborate nel programma annuale presentato a dicembre nel quale si sostiene che la Commissione proporrà di intervenire con misure legislative solo ove ritenga che la proposta in questione possa afferire a una delle dieci aree d'azione scelte a inizio mandato<sup>6</sup>. Lo stesso programma di lavoro reca un già controverso “allegato 2”, nel quale viene formulato un piano di eliminazione di misure legislative in vigore che non ha precedenti nella storia della Commissione.

Il terzo elemento di novità sta proprio nella composizione e organizzazione interna della Commissione. Sono stati infatti introdotti due livelli gerarchici (i vice presidenti e i commissari), in modo da creare, intorno ai sei vice, una maggiore coerenza tra le azioni intraprese, e possibilmente una migliore qualità dell'azione della Commissione. A tale nuova organizzazione fa eco una nuova *governance* interna ai servizi, con l'eliminazione di alcune fonti di tensione che avevano caratterizzato la seconda Commissione Barroso, nella quale in molti casi la competenza per un dato *dossier* legislativo finiva con l'essere contesa tra

---

<sup>6</sup> Cfr. Dave Keating, “Juncker’s ten priorities”, in *European Voice*, 17 November 2014, <http://www.europeanvoice.com/article/junckers-ten-priorities>.

due o più Direzioni generali (DG Connect e DG MARKT sul copyright, DG Connect e DG ENER sulle reti elettriche intelligenti, ancora DG Connect e DG Justice sulla privacy e il pluralismo dei media).

All'interno di questa nuova organizzazione, non può non notarsi il ruolo chiave attribuito al primo vice presidente, l'olandese Frans Timmermans, che si è visto attribuire un mandato orientato alla *better regulation*, ai rapporti inter-istituzionali e ai diritti fondamentali, con una competenza che si sovrappone in modo anche aggressivo a quella di altri vice presidenti (incluso l'Alto rappresentante della politica estera) e che si spinge fino all'azione di filtro rispetto alle iniziative legislative proposte dai commissari. Anche questa novità è stata accolta inizialmente con favore a Bruxelles e negli stati membri, nonché dall'industria, che vede in Timmermans un possibile paladino della semplificazione legislativa.

Come risultante di tutte le novità sopra esposte, la Commissione sembra aver iniziato la propria attività con un inusitato livello di centralizzazione delle decisioni: i *rumors* che arrivano dal palazzo di Berlaymont dipingono un quadro altamente verticistico, dominato dalla scarsa comunicazione tra la *leadership* politica e i servizi, e con il gabinetto di Juncker (supportato da quello di Timmermans) dedito all'accentramento decisionale e alla creazione di barriere rispetto alla burocrazia sottostante.

La nuova Commissione si è così presentata con un programma a dir poco ambizioso, ma allo stesso tempo concreto. Il “Piano Juncker” presentato a fine 2014 è la naturale conseguenza di questo pragmatismo, e mira a reintrodurre una politica delle infrastrutture pan-europea senza passare per le secche delle procedure legislative ordinarie, ma facendo affidamento soprattutto sulla Banca europea degli investimenti e sulla sua capacità di generare, attraverso la “Tripla A”, un buon flusso di capitale privato (v. Sezione 3.1 qui sotto).

È dunque iniziata una nuova era a Bruxelles? È presto per dirlo, anche perché già all'inizio del 2015, a pochi mesi dall'insediamento del nuovo esecutivo, non mancano voci di dissenso e prime battute d'arresto, che testimoniano di quanto difficile e tortuoso sarà il cammino di Juncker, e quanto incerto il successo finale. Non si tratta, ovviamente, solo dei c.d. *Lux-leaks*, ovvero lo scandalo che ha investito il presidente Juncker per il suo comportamento troppo flessibile con le multinazionali ai tempo in cui era presidente del Lussemburgo. Basta menzionare la flessibilità mostrata da Juncker e il vice presidente Jiri Katainen nei confronti di Francia e Italia in sede di revisione delle leggi di stabilità, giudicata da molti eccessiva e frutto proprio di quella “politicizzazione” della Commissione che invita a deviare, dietro promesse di riforma, dai parametri del *Fiscal Treaty*. O le prime uscite, non proprio fortunate, del primo vice presidente Timmermans, costretto a retrocedere “con perdite” su alcuni dossier legislativi (ormai celebre il caso della direttiva sulla riduzione nell'uso di buste

di plastica). Oppure, ancora, la decisione di non rinnovare la poltrona di *Chief Scientific Advisor* della Commissione, occupata ai tempi di Barroso dalla scienziata scozzese Anne Glover, e necessaria per ispirare decisioni più informate in campi delicatissimi come quelli della regolazione del rischio alimentare e ambientale (si pensi agli OGM e al regolamento sui prodotti chimici REACH). O, da ultimo, la decisione di ristrutturare il bureau degli esperti di politica economica interno alla Commissione (il c.d. BEPA) affidandolo per lo più a esperti di comunicazione, piuttosto che ad accademici di chiara fama. Non contribuisce a sopire questi dubbi la decisione di posporre la revisione della strategia Europa 2020 di almeno sei mesi, con notevole incertezza sul ruolo che tale strategia, “figlia” dell’era Barroso, potrà svolgere in futuro.

Le sfide di politica economica più importanti di cui dovrà occuparsi la Commissione nel corso dei prossimi mesi includono la realizzazione del Piano Juncker, le politiche per l’innovazione e l’imprenditorialità, la *better regulation* e la riforma della *governance* dell’Unione, nonché il riposizionamento dell’agenda di crescita e occupazione al centro dell’azione politica della Commissione. Di questi argomenti si occupano le prossime sezioni.

### **3.1. Il Piano Juncker: mission impossible?**

Piuttosto che puntare sul rilancio della strategia Europa 2020, di cui si dirà tra breve, il nuovo presidente della Commissione europea ha deciso di varare un nuovo, più pragmatico piano di investimenti destinato per lo più a rafforzare la dotazione infrastrutturale dell’Unione. Dopo aver a lungo annunciato un piano dal controvalore di circa 300 miliardi di euro, Juncker ha progressivamente scoperto le carte: così, gli addetti ai lavori si sono trovati di fronte a un programma basato su un teorema piuttosto acrobatico: la Commissione si è infatti impegnata a mettere sul tavolo circa 21 miliardi di euro dei quali 16 circa derivanti da precedenti impegni di bilancio assunti soprattutto nell’ambito della politica della ricerca (Orizzonte 2020), e ora destinati a formare la base sulla quale costruire, grazie all’intervento della BEI e dei privati, un capitale investito totale pari a circa 315 miliardi nel corso di tre anni.

Si tratta di un obiettivo molto ambizioso, se si pensa che l’ammontare di investimenti in Europa raggiunge i 2.600 miliardi di euro, e che la componente destinata alle infrastrutture è di circa un decimo. Ciò implica che un ulteriore piano da trecento miliardi in tre anni (100 miliardi in più all’anno) comporterebbe un incremento della spesa per investimenti di circa il 40% all’anno. Guardando più in profondità, ci si rende peraltro conto di quanto all’ambizione si affianchi, apparentemente, un buon grado di spregiudicatezza. Come ricordato da Gros (2014), le origini dei 21 miliardi di euro sono piuttosto

oscuere. Cinque miliardi vengono dalla BEI, anche se non è ancora chiaro in quale forma: se dovessero essere in forma di versamento di capitale, dovrebbe essere posto all'ordine del giorno anche un incremento del capitale della Banca, ma non sembra vi sia traccia di tale intendimento. Indipendentemente da questi cinque miliardi, ne rimangono 16 che proverranno dal bilancio dell'Unione. Ma anche qui, non si tratta certo di denaro “fresco”, posto che il bilancio Ue è stato approvato per il periodo pluriennale 2014-2020 e non vi sono evidenze relative a un ulteriore incremento in corso d'opera. A ben guardare, questi 16 miliardi sono per metà garanzie (già previste), e per metà denaro effettivo. Questi ultimi sono per lo più tagli a spese già previste, con altra destinazione (anche Orizzonte 2020 e la *Connecting Europe Facility* sono rimasti vittime della riallocazione dei fondi). Non pochi commentatori hanno notato che non vi è stata alcuna “distrazione” di fondi relativi ad aree con un valore aggiunto e un ritorno sugli investimenti ben più limitato, come l'agricoltura.

L'aritmetica del Piano Juncker diviene quanto mai acrobatica se si pensa che i cinque miliardi di euro di contributo della BEI dovrebbero, grazie ai capitali privati, trasformarsi in 75 miliardi di prestiti dedicati alle PMI. Qui, come si dirà più oltre, il problema principale è dovuto al fatto che la BEI è da sempre male equipaggiata per raggiungere e premiare le PMI più meritevoli, e spesso si avvale di banche nazionali o regionali per colmare il proprio gap informativo. In questo caso, non è chiaro se tale intermediazione verrà richiesta: se ciò dovesse accadere, cosa impedirebbe alle banche di premiare le loro PMI “preferite”? Questi e altri motivi inducono a pensare che il Piano Juncker non sia disegnato in modo da garantire una buona probabilità di successo. Gros (2014) lo paragona all'iniziativa per la crescita (*growth compact*) varata due anni fa dalla Commissione Barroso, e ad oggi praticamente ridotta a lettera morta.

Funzionerà? I motivi per dubitarne, a dire il vero, non sono pochi. Di sicuro, i primi passi della Commissione Juncker sembrano aver posto qualche ipoteca di troppo sull'unica vera chiave di volta sulla quale l'Europa può sperare di organizzare la propria ripresa economica: la ricerca e soprattutto l'innovazione. Proprio su questo tema, la nuova Commissione sembra orientata a frammentare le competenze, piuttosto che a concentrarle per massimizzare l'efficacia dello sforzo profuso. Basti pensare al fatto che il Joint Research Centre della Commissione è stato assegnato alla DG Istruzione, che non si occupa affatto di ricerca e innovazione. O si pensi al ruolo assai marginale riservato, nella nuova commissione, al commissario alla scienza, ricerca e innovazione Carlos Moedas, il cui mandato non include alcun compito di promozione della ricerca scientifica. E da ultimo, per tornare al Piano Juncker, in molti hanno notato

l'assenza totale di iniziative riferite alla promozione della ricerca e dello sviluppo industriale: ciò nonostante il fatto che il programma Orizzonte 2020 si è visto sottrarre quasi tre miliardi di euro di fondi, ora appannaggio del già menzionato Fondo europeo per gli investimenti strategici (EFSI)<sup>7</sup>.

Si tratta di una *débâcle* per la politica dell'innovazione europea? Non necessariamente, a dire il vero. In effetti, il Piano Juncker si concentra in modo quasi esclusivo sulle infrastrutture pan-europee, e dunque su un elemento che può facilitare non poco l'emergere di prodotti e servizi innovativi, sia direttamente (si pensi alla App Economy, o alle reti elettriche intelligenti), sia indirettamente (ad esempio, contribuendo alla produttività del lavoro, o alla realizzazione di un mercato unico maggiormente integrato). Ad oggi la letteratura scientifica in tema di innovazione sembra riservare al soggetto pubblico un ruolo sempre meno orientato al finanziamento “a pioggia” dell'innovazione, ma piuttosto alla implementazione di tutte le misure di contesto, che possono portare a un maggior tasso di imprenditorialità e, con essa, di innovazione. Ciò a fronte di investimenti in ricerca che negli ultimi tre decenni, hanno ripetutamente segnato scarsi rendimenti, e scarso impatto sul benessere sociale dei cittadini europei.

Di sicuro, il possibile impatto positivo del Piano Juncker, al quale viene addirittura tributato un potenziale incremento dei posti di lavoro pari a due milioni di unità, dipenderà in modo dirimente dalla qualità dei progetti che verranno selezionati dall'EFSI per il finanziamento. Se sarà la Banca europea degli investimenti (BEI) a occuparsi della selezione, sarà importante verificare se la Commissione si sia premurata di introdurre correttivi in grado di evitare il reiterarsi del problema di fondo della BEI: la sua incapacità di selezionare progetti meritevoli, causata dalla troppa distanza rispetto al mercato. Perché stavolta dovrebbe essere diverso?

Ancora, il Piano Juncker si concentra per larga parte su uno tra i tanti ingredienti della ricetta che dovrebbe, secondo molti esperti portare alla ripresa economica: le infrastrutture. Il problema è che difficilmente l'investimento in infrastrutture, tipico esempio di *supply-side policy*, potrà fornire un contributo significativo alla crescita se ad esso non verranno affiancati almeno investimenti di pari ambizione nel campo della istruzione e della qualità delle istituzioni. Basti pensare che ai 26 milioni di disoccupati stimati in Europa fanno da contraltare i 900.000 posti di lavoro vacanti nel settore ICT (stimati dalla stessa Commissione): il gap tra domanda e offerta non può che peggiorare, se la

---

<sup>7</sup> Vedi Veugelers 2014.

Commissione e gli stati membri non porranno mano alla politica dell'istruzione riformandola in modo più efficace.

Da ultimo, il Piano Juncker si affida quasi interamente alla partecipazione dei capitali privati. Ma a questo proposito, sembra che alcuni investitori siano intenzionati a formulare richieste precise, tese alla riduzione del rischio relativo all'investimento stesso e a garanzie sufficienti di stabilità regolatoria e (per gli investitori non europei) di libero accesso alle gare di *procurement* europee. Non è chiaro fino a che punto la Commissione sia pronta ad accomodare certe richieste, né è chiaro quanto gli investitori considerino in trattamento “di favore” alla stregua di una precondizioni essenziale per la partecipazione al piano. In particolare, gli investitori sovrani – soprattutto quelli cinesi – sono alla porta, ma pretendono un trattamento commerciale favorevole oggi e negli anni a venire.

## 4. La revisione della strategia Europa 2020: miraggio o realtà?

---

L'ultimo quinquennio di attività delle istituzioni Ue è stato caratterizzato da un'attenzione precipua alla necessità di “spegnere l'incendio” della crisi. La riforma della *governance* europea e dell'Eurozona, attraverso il *Six Pack*, il *Fiscal Treaty* e il *Two Pack*, è stata essenzialmente dettata da un crescente bisogno di controllo e monitoraggio della condotta fiscale degli stati membri, piuttosto che delle iniziative tese a rilanciare la crescita nel Vecchio Continente. Si può affermare che l'emergere della crisi dei debiti sovrani abbia dunque spostato, sin dall'inizio del decennio, l'attenzione delle istituzioni dell'Unione (e di conseguenza, anche quella dei governi degli stati membri) verso politiche di coordinamento e consolidamento fiscale strettamente monitorate da Bruxelles.

Oggi il consenso sulla necessità di andare oltre le politiche di austerità, per rilanciare la crescita e la sostenibilità sociale e ambientale dell'economia europea appare generalizzato. Anche a seguito del *mea culpa* delle istituzioni della *trojka*, e in particolare del FMI, rispetto all'impatto – assai più perverso di quanto preventivato – delle politiche di austerità imposte a paesi come la Grecia, da più parti si va sostenendo che la Ue non possa e non debba affidarsi alla sola austerità, e che si rende necessario affiancare alla disciplina fiscale una serie di politiche orientate al rilancio della crescita e della occupazione.

In questo contesto, molti hanno dimenticato che la Ue si era già data, alcuni anni or sono, degli obiettivi e una “visione” di medio periodo relativa alla crescita “intelligente, inclusiva e sostenibile”. In effetti, la strategia Europa 2020 si ispirava a questi tre pilastri, che corrispondevano alla scelta di realizzare, per il futuro dell'Europa, un modello di crescita sostenibile non solo dal punto di vista economico, ma anche sociale e ambientale. Varata nel 2010 con buona dose di enfasi, anche se nel pieno di una crisi che aveva riportato alcuni fondamentali dell'economia europea indietro di più di un decennio, la strategia Europa 2020 mirava a risolvere alcuni dei problemi che avevano caratterizzato la strategia del decennio precedente (la strategia di Lisbona), portando l'Europa verso un modello di “prosperità”, piuttosto che di austerità. Come ricordato recentemente dalla stessa Commissione, “la strategia Europa 2020 era all'avanguardia nel promuovere un modello di crescita che non si limitasse semplicemente a far crescere il PIL. Oggi molti organismi promuovono una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva quale fattore essenziale dello sviluppo economico” (Commissione europea 2014a:3).

Nel corso del 2014, e soprattutto durante il semestre di presidenza italiano, le istituzioni della Ue si sono dedicate alla revisione di medio termine della

strategia Europa 2020. Dopo aver adottato una comunicazione al riguardo nel marzo 2014, la Commissione europea ha anche avviato una consultazione pubblica sulla revisione della strategia, che si è chiusa alla fine di ottobre. Anche la presidenza italiana del Consiglio Ue ha dedicato molta attenzione al tema, ponendolo all'ordine del giorno in tutte le formazioni consiliari rilevanti. Al termine del semestre, la presidenza italiana ha inserito alcune considerazioni nelle conclusioni del Consiglio Affari generali, propendendo per una revisione “leggera” della strategia, il cui impianto si ritiene essere fondamentalmente solido. La revisione doveva poi essere finalizzata dalla presidenza lettone, ed era attesa per la metà di marzo 2015: alla fine, come si dirà più diffusamente, vi è stato uno slittamento della *review* alla seconda metà dell'anno, quando la presidenza lussemburghese assumerà la guida del consiglio.

In questo breve contributo, si cerca di fare il punto sulla revisione della strategia, costruendo scenari che possano risultati utili per la presidenza italiana nell'orientare il lavoro. La Sezione 4.1 contiene una breve descrizione della strategia Europa 2020 e dei primi, difficili anni della sua implementazione, anche con riferimento agli indicatori relativi agli obiettivi da raggiungere entro il 2020. La Sezione 4.2 illustra le principali problematiche relative alla revisione della strategia, distinguendo tra tre diversi approcci alla *review*: (i) la revisione del contenuto e degli obiettivi della strategia Europa 2020; (ii) la revisione della *governance* della strategia; e (iii) la revisione e il riposizionamento della strategia al centro della azione della Unione europea. La Sezione 4.3 sviluppa alcuni scenari alternativi per la revisione, combinando varie opzioni alternative per ciascuno dei tre ambiti di revisione illustrati nella Sezione precedente.

#### **4.1. La struttura della strategia: obiettivi, target, iniziative faro e modello di governance**

Come si è già ricordato, la strategia Europa 2020 era orientata al raggiungimento di **tre obiettivi principali**: una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile. Più nello specifico:

- L'obiettivo della crescita “intelligente” si riferiva alla necessità di stimolare lo sviluppo e l'adozione delle nuove tecnologie e della società della conoscenza anche attraverso un maggior investimento in ricerca e sviluppo e un maggiore tasso di innovazione.
- L'obiettivo della crescita “sostenibile” è riferito alla necessità di migliorare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse e, più in generale, la qualità dell'ambiente.
- L'obiettivo della crescita “inclusiva” era invece legato alla necessità di creare posti di lavoro e ridurre la povertà.

Legati a questi pilastri della strategia erano **cinque obiettivi principali**, tra essi collegati, in materia di occupazione, ricerca e sviluppo (R&S), cambiamenti climatici e energia, istruzione e lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, che l'Ue si proponeva di realizzare entro il 2020. In particolare, gli obiettivi implicavano la necessità di arrivare a:

- Tassi di occupazione del 75% della popolazione compresa tra i 20 e i 64 anni,
- Investimenti in ricerca e sviluppo al 3% del PIL,
- Riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> (del 20% rispetto ai valori del 1990), aumento del 20% della quota di rinnovabili sul totale delle fonti energetiche e aumento del 20% nell'efficienza energetica,
- Un tasso di abbandono scolastico al di sotto del 20% e almeno il 40% della popolazione tra i 30 e i 34 anni che abbia completato il ciclo di istruzione terziaria.
- Riportare almeno 20 milioni di europei al di sopra della soglia di povertà.

A fronte di questi obiettivi, la Commissione ha quindi deciso di definire **sette “iniziative faro”**, con programmi di lavoro specifici in settori individuati quali importanti leve della crescita. Si trattava, per l'obiettivo della crescita intelligente, della *Innovation Union*, dell'iniziativa *Youth on the Move* e dell'Agenda Digitale; per la crescita sostenibile, dell'iniziativa *Resource-Efficient Europe* e della iniziativa sulla “Politica Industriale per l'era della globalizzazione”; e per la crescita inclusiva, della *Agenda for new skills and jobs* e della piattaforma europea contro la povertà.

La tabella qui sotto mostra il legame tra obiettivi, target e iniziative faro.

**Tabella 4 – Europa 2020: obiettivi, target e iniziative faro**

	Targets	Flagship initiatives
<b>Smart Growth</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 3 % of GDP to be invested in the research and development (R&amp;D) sector.</li> <li>— Reduce the rates of early school leaving to below 10 %, and at least 40 % of 30 to 34 year olds to have completed tertiary or equivalent education.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Innovation Union</li> <li>— Youth on the move</li> <li>— A digital agenda for Europe</li> </ul>
<b>Sustainable Growth</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Reduce greenhouse gas emissions by 20 % compared to 1990 levels.</li> <li>— Increase the share of renewables in final energy consumption to 20 %.</li> <li>— 20 % increase in energy efficiency.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Resource efficient Europe</li> <li>— An industrial policy for the globalisation era</li> </ul>
<b>Inclusive Growth</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 75 % of 20 to 64 year old men and women to be employed.</li> <li>— Reduce poverty by lifting at least 20 million people out of the risk of poverty and social exclusion.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— An agenda for new skills and jobs</li> <li>— European platform against poverty and social exclusion</li> </ul>

Fonte: Commissione europea.

Quanto alla *governance* multi-livello della strategia (come si è detto, vera causa del fallimento della strategia di Lisbona), va ricordato che i target erano diversi per gli stati membri. Ad esempio, l'obiettivo del 75% di adulti (20-64 anni) occupati sottendeva un intervallo che andava dal target maltese (62,9%) a quello danese (80%). Lo stesso valeva per tutti gli altri obiettivi. Va ricordato, tra l'altro, che i target nazionali erano parzialmente incoerenti con quello Ue, nel senso che la Commissione ha avuto modo di osservare che, qualora tutti gli stati membri avessero raggiunto l'obiettivo prefissato, la Ue avrebbe mancato l'obiettivo del 75% di 1-1,3%<sup>8</sup>. Inoltre, nel caso dei target relativi alla povertà, non è stato davvero possibile assegnare obiettivi specifici per stato membro, il che ha prodotto una proliferazione di obiettivi assai eterogenei.

La strategia Europa 2020 ha inoltre imposto agli stati membri di presentare annualmente due relazioni per illustrare i loro progressi verso il raggiungimento degli obiettivi: il **Programma di stabilità e convergenza (PSC)**, da presentare prima dell'approvazione del bilancio per l'esercizio successivo, e soprattutto il **Programma nazionale di riforma (PNR)**, che deve contenere gli elementi necessari per una verifica dei progressi realizzati per raggiungere gli obiettivi nazionali di crescita intelligente, sostenibile e solidale della strategia<sup>9</sup>. Entrambe le relazioni vanno pienamente integrate nella procedura di bilancio nazionale e nel semestre europeo, che ha la funzione di migliorare il coordinamento delle politiche nazionali. All'elaborazione di questi documenti devono prendere parte anche le amministrazioni regionali e locali, le parti sociali e altri soggetti interessati, in modo che venga a crearsi un'ampia base di sostegno all'attuazione delle politiche. In Italia, il ciclo della programmazione inizia con la presentazione, entro il 10 aprile di ogni anno, del Documento di economia e finanza, che contiene in separate sezioni l'aggiornamento del PSC e del PNR. Dopo l'esame parlamentare del DEF (risoluzioni di approvazione), il PSC e il PNR sono inviati entro il 30 aprile alle Istituzioni europee. Entro il successivo 20 settembre, il Governo invia alle Camere la Nota di aggiornamento del DEF con cui aggiorna le previsioni

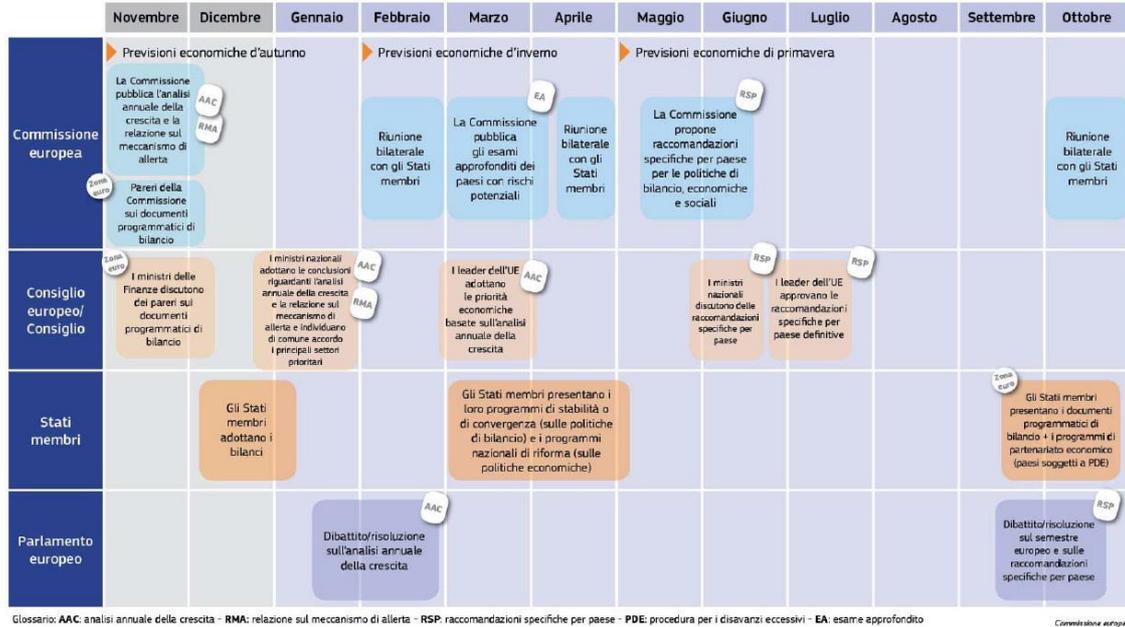
---

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/18\\_employment\\_target.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/18_employment_target.pdf).

<sup>9</sup> Fino al 2010 la redazione del PNR dell'Italia è stata curata dal Dipartimento politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con compiti di coordinamento rispetto alle altre amministrazioni. Per l'Italia sono stati così predisposti il PNR 2005-2008 (cd. PICO-Piano per l'innovazione, la crescita e l'occupazione), cui hanno fatto seguito due rapporti sullo stato di attuazione del (2006-2007) e il PNR 2008-2010, cui ha fatto seguito un Rapporto sullo stato di attuazione del PNR (2009). Nel 2011, con il passaggio dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020 e l'istituzione del Semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio, il PNR, ai sensi della L. 7 aprile 2011 n. 39, è confluito nel Documento di economia e finanza (DEF) e ne costituisce la sezione III. A seguito della confluenza del PNR nel DEF, la redazione del PNR è curata del Dipartimento del Tesoro, d'intesa con il Dipartimento delle Politiche europee.

macroeconomiche e di finanza pubblica e gli obiettivi programmatici, per recepire le eventuali osservazioni del Consiglio dell’Unione europea.

**Figura 10 – Il semestre europeo – quadro sinottico**



Come mostrato dalla Figura qui sopra, nel mese di giugno di ogni anno, dopo aver ricevuto il PSC e il PNR, la Commissione formula raccomandazioni specifiche per ciascun paese membro della Ue, che si intendono legate, almeno in parte, alla realizzazione degli obiettivi e dei target della strategia Europa 2020. Come si è già parzialmente anticipato, peraltro, nel corso degli ultimi anni tali raccomandazioni si sono concentrate sempre di più sul lato “macro”, di stabilità finanziaria, piuttosto che su quello “micro”, delle riforme orientate alla crescita e alla occupazione.

**4.2. I risultati raggiunti**

Nel mese di marzo del 2014 la Commissione europea ha adottato una comunicazione che fa il punto sulla attuazione della strategia Europa 2020. Nella comunicazione si legge che l’Europa ha conseguito “progressi disomogenei”. Si tratta, a dire la verità, di un’affermazione piuttosto ottimistica, che nasconde una realtà piuttosto scoraggiante: la verità è che gli unici target alla portata della Ue sono quelli sull’istruzione e quelli ambientali, questi ultimi per motivi poco legati alla capacità della Ue e degli stati membri di assicurare la crescita sostenibile: com’è noto, il rallentamento dell’economia ha portato anche a un rallentamento dell’inquinamento, il che vuol dire che qualora l’economia

dovesse tornare a crescere in modo sostenuto, in assenza di specifiche riforme anche gli obiettivi ambientali finirebbero fuori percorso<sup>10</sup>.

Più nello specifico, la Commissione europea osserva quanto segue:

- **Per quanto riguarda l'occupazione**, per raggiungere l'obiettivo 2020 occorrerebbero sostanziali progressi, soprattutto in termini di interventi mirati alla crescita e all'occupazione. Alla luce dell'attuale congiuntura e in previsione di una lieve crescita del tasso di occupazione nei prossimi anni, l'obiettivo Europa 2020 sarà difficilmente realizzato e nel 2020 si prevede un tasso di occupazione del 71,8%. Per raggiungere l'obiettivo entro il 2020 sarebbe necessario inserire al lavoro altri 16 milioni di persone.
- **Per quanto concerne gli obiettivi sulla ricerca e lo sviluppo**, date le attuali circostanze è improbabile che il target sia raggiunto. La spesa interna lorda in R&S in percentuale del PIL dovrebbe rimanere al di sotto del 3% fino al 2020. Per raggiungere l'obiettivo, il tasso di crescita medio annuo della spesa R&S nell'Ue dovrebbe raddoppiare rispetto al 2007-2012. Per realizzare progressi più rapidi verso l'obiettivo del 3% si dovrebbero accelerare i cambiamenti strutturali verso attività economiche maggiormente basate sulla conoscenza.
- **In campo ambientale**, l'Unione ha ridotto notevolmente le emissioni di gas a effetto serra ed è prossima a realizzare l'obiettivo Europa 2020 di una riduzione del 20% rispetto ai livelli del 1990. Tra il 1990 e il 2012 le emissioni di gas a effetto serra sono diminuite del 18% a livello dell'Ue. Questi progressi sono in parte attribuibili alle politiche in vigore su clima e energia e in parte alla crisi, che ha inciso sensibilmente sulla riduzione delle emissioni. Un lieve aumento delle emissioni di gas a effetto serra si è registrato durante la temporanea ripresa del 2010.
- **Per quanto afferisce al risparmio energetico**, si registrano progressi generali, ma nella maggior parte degli stati membri sono necessari ulteriori sforzi. Gli obiettivi nazionali vanno dal 10% di Malta al 49% della Svezia. Dal 2005 l'uso di fonti rinnovabili di energia è aumentato in tutti gli stati membri, sebbene solo tre stati – Svezia, Estonia e Bulgaria – abbiano finora raggiunto l'obiettivo nazionale. Finlandia, Austria e Repubblica Ceca sono molto prossime alla meta, mentre Francia e Regno Unito se ne distaccano di circa 10 punti percentuali.

---

<sup>10</sup> Va rimarcato, al margine, che gli obiettivi ambientali ed energetici sono gli unici che possano davvero essere definiti vincolanti, posto che essi fanno riferimento a decisioni tradotte in fonti giuridiche vincolanti sia a livello Ue che a livello nazionale.

- **Anche l'obiettivo di efficienza energetica** richiederà ulteriori sforzi. Il recente calo del consumo di energia primaria deve essere mantenuto e ancorato a cambiamenti duraturi dei modelli di consumo energetico. Nell'insieme la crisi ha influito sul consumo di energia primaria, il che legittima alcuni dubbi sul carattere duraturo dei recenti sviluppi incoraggianti e sul peso rispettivo dei fattori congiunturali e strutturali. In tutti i settori c'è ancora ambito di manovra, soprattutto nel settore dei trasporti, dove finora si sono registrati scarsi progressi.
- **Nel campo dell'istruzione**, gli obiettivi relativi all'abbandono scolastico e al tasso di istruzione terziaria appaiono realizzabili entro il 2020. La Commissione peraltro rileva che vi sono stati diversi livelli di ambizione tra gli stati membri: l'obiettivo italiano è il più basso (26-27%), mentre Portogallo, Irlanda e Lussemburgo hanno fissato obiettivi ambiziosi (rispettivamente 40%, 60% e 66%).
- **Da ultimo, il target di riduzione della povertà è di difficile realizzazione.** La crisi ha azzerato l'evoluzione positiva osservata fino al 2009 ed oggi il numero di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale è salito a oltre 124 milioni nel 2012 ed è rimasto, da allora, stabile<sup>11</sup>.

#### 4.3. Cosa non ha funzionato? Le criticità emerse nei primi anni di Europa 2020

L'incerta *performance* della strategia Europa 2020 nei primi anni di (tentata) implementazione può essere attribuita senza dubbio a più di una concausa. Da una parte, la crisi economica ha reso alcuni obiettivi irraggiungibili (ma ne ha resi altri assai realizzabili). Per altri versi, è legittimo porsi, in sede di revisione di medio termine, alcune domande. La strategia Europa 2020 era concepita in modo da realizzare a pieno l'obiettivo di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva? I target fissati dalla strategia Europa 2020 sono ancora validi oggi, o sono stati superati dall'evoluzione dell'economia globale ed europea? È necessario rivisitare profondamente tali target per riportare l'Europa sulla strada della crescita? È possibile raggiungere risultati significativi con l'attuale *governance* della strategia?

Nell'insieme, è importante ricordare che la strategia Europa 2020 non è un fine in sé, ma una serie di iniziative intermedie, che si intendono foriere di crescita

---

<sup>11</sup> Ad esempio, i dati Caritas del gennaio 2015 riportano 123 milioni di persone in situazione di povertà ed esclusione sociale. Cfr. Caritas, *Poverty and Inequalities on the Rise*, February, <http://www.caritas.eu/node/2127>.

intelligente, sostenibile e inclusiva. Pertanto, la strategia è tanto valida quanto è “saliente”, vale a dire che è necessario chiedersi se le iniziative in essa previste siano a un tempo necessarie e sufficienti per riportare l’Unione sulla strada della crescita, al di là di eventuali problemi di implementazione. Di seguito vengono discusse cinque aree di criticità emerse nel corso del tempo, che possono contribuire al dibattito sulla revisione della strategia nel corso dei prossimi mesi.

#### 4.3.1. *Eterogeneità e incompletezza dei target della strategia*

Come si è avuto modo di osservare nelle precedenti Sezioni, la strategia Europa 2020 appare lodevole nel suo tentativo di realizzare un percorso di crescita bilanciato. È peraltro evidente che i cinque obiettivi hanno mostrato alcune criticità. In particolare, è importante osservare che alcuni di essi sono pressoché coincidenti con l’obiettivo ultimo di crescita, mentre altri costituiscono soltanto una “goccia nel mare” rispetto all’obiettivo al quale dovrebbero contribuire. Tra i primi si possono annoverare i target ambientali e di occupazione, mentre tra i secondi figurano di certo quello relativo alla ricerca e lo sviluppo e quello sull’istruzione terziaria. Esiste, in altre parole, una **importante differenza tra i target in termini di rilevanza come obiettivi intermedi**.

Ancora più evidente, seppur collegata, è la **incompletezza dei target previsti**, anche all’interno del perimetro disegnato dalla Commissione nel 2000 (dell’assenza di politiche specifiche per il mercato interno si dirà più avanti). Si pensi agli indicatori di innovazione, così parzialmente rappresentati dal livello di spesa in ricerca e sviluppo; ma anche all’assenza di indicatori ambientali (ad esempio, sull’utilizzo del suolo). A riprova di ciò. I cinque obiettivi sono stati affiancati, nel corso del tempo, da una serie di indicatori specifici sviluppati all’interno delle iniziative faro, ma anche da aree di azione interamente nuove, evocate dai *leader* europei nel corso di documenti di *soft law* o discorsi pubblici. In particolare, ci si riferisce – per il primo gruppo – ai vari *scoreboard* sviluppati dalla Commissione all’interno dell’Agenda Digitale e della *Innovation Union*, ma anche rispetto alla competitività e alla politica industriale. Il secondo gruppo di aree “aggiuntive” include senza dubbio la crescente attenzione agli indicatori di capacità istituzionale e qualità dell’amministrazione a livello nazionale: non a caso, l’Analisi della crescita per il 2014 (pubblicata a novembre 2013) sposta l’enfasi della Commissione verso la qualità e la modernità delle pubbliche amministrazioni nazionali come volano di crescita (cfr. Commissione europea 2013). Come si ricorderà più oltre, da più parti si va oggi affermando la necessità di indicatori e target che vincolino gli stati membri a una migliore *governance* delle riforme a livello nazionale, ivi incluse la capacità di gestire il processo di riforme strutturali, combattere la corruzione, abbracciare le nuove tecnologie e la semplificazione normativa.

In conclusione, è possibile affermare che la strategia Europa 2020 risultava, all'origine, assai incompleta e insufficiente a garantire quel percorso di crescita bilanciata che pure era stato alla base della riflessione “post-Lisbona”. A tale incompletezza hanno posto parzialmente rimedio le iniziative faro, ma in modo insufficiente e – come si avrà modo di osservare nella prossima Sezione – spesso poco coordinato.

#### 4.3.2. *Le sette iniziative faro: tra incoerenze e conflitti*

Al di là di potenziali criticità emerse rispetto alla rilevanza dei target selezionati, è necessario osservare che **le sette “iniziative faro” si presentavano, sin dall’inizio, troppo disomogenee e troppo poco integrate tra loro.** Disomogenee perché alcune di esse riguardavano azioni che la Ue poteva intraprendere direttamente (*Innovation Union*, Agenda digitale, politiche industriali), mentre altre riguardavano temi che cadono ancora in larga misura nelle mani degli stati membri (povertà e politiche sociali). Inoltre, tenere le iniziative così separate ha finito col trasformarle in sacche di potere e spartizione, spesso anche tra DG della Commissione, come dimostrato dal notevole grado di conflittualità interno alla Commissione emerso nel corso degli ultimi quattro anni.

Ma non è tutto: la frammentazione ha reso possibile anche **notevoli incongruenze**, ad esempio tra la politica industriale (*Industrial Policy for the Globalization Age*) e quella energetica (*Resource-Efficient Europe*). È così accaduto che, nel proporre piani d'azione per rilanciare la competitività di settori industriali come l'acciaio e l'alluminio il Commissario all'industria si sia espresso in termini quanto meno scettici rispetto al costo generato dagli obiettivi ambientali, soprattutto per quanto concerne il “ricarico” del costo dei permessi ambientali sui costi dell'energia.

Oltre alle aperte incongruenze, vanno notate anche le **mancate sinergie**, ad esempio tra politiche industriali, innovazione e agenda digitale, ma anche tra quest'ultima e l'agenda sulle nuove competenze e nuovi posti di lavoro.

Da ultimo, come per i target, anche per le iniziative faro è emerso, nel tempo, un **problema di rilevanza**: in altre parole, non è chiaro se si possa ancora affermare che raggiungere gli obiettivi dell'iniziativa voglia dire anche realizzare gli obiettivi di Europa 2020. È dunque necessario procedere a un ammodernamento delle linee d'azione e degli obiettivi individuati dalle iniziative, e coordinarli tra loro.

La recente comunicazione della Commissione del marzo 2014 aggiunge le seguenti osservazioni rispetto alle sette iniziative faro:

- **L’iniziativa per le nuove competenze e i nuovi posti di lavoro** ha segnato pochi e discontinui progressi: inoltre, l’iniziativa è stata progressivamente superata quanto a “centralità” da altre misure varate negli ultimi tempo e mai integrate con l’iniziativa faro, come il pacchetto occupazione e quello sul lavoro giovanile adottati nel corso del 2012. La Commissione osserva anche che “la proposta sui principi guida atti a favorire condizioni propizie alla creazione di posti di lavoro non registra progressi, anche se questa azione chiave rientra in una certa misura nel semestre europeo”. Infine, si segnala lo scarso impatto dell’iniziativa a livello macroeconomico, nonché il (più generale) problema dello scarso collegamento con il semestre europeo.
- **Youth on the Move** ha il compito di affrontare il problema dell’istruzione e dell’occupazione in modo integrato. La Commissione afferma, non senza enfasi, che tutte le iniziative previste sono state completate: questo, in un’epoca in cui la disoccupazione giovanile tocca livello record, lascia intendere che il respiro dell’iniziativa faro sia ben diverso da quanto sarebbe necessario per offrire ai giovani europei concrete opportunità di mobilità e impiego. Allo stesso tempo, la Commissione dichiara che “Youth on the Move” ha sofferto di una comunicazione carente sotto diversi aspetti, aggiungendo che “la natura di questo strumento e l’orientamento di lungo termine delle sue azioni non hanno risposto alle aspettative di alcuni portatori di interesse, che avrebbero preferito un programma di spesa operativo”. Da ultimo, si è registrata qualche sovrapposizione foriera di confusione, in particolare con l’iniziativa faro sul lavoro e le nuove competenze.
- **L’Unione dell’Innovazione** è, nella visione della Commissione, a buon punto per quanto riguarda la realizzazione dei 34 impegni in essa previsti. Ciò nonostante, la Ue appare quanto mai frammentata quanto a capacità di generare innovazione. La Commissione osserva che “dal 2008 l’Unione è riuscita a colmare circa la metà delle lacune innovative rispetto agli Stati Uniti e al Giappone”, ma che “tuttavia le dinamiche di convergenza interne tra le prestazioni degli stati membri in termini di innovazione hanno subito una battuta di arresto, mentre crescono le disparità”.
- **L’Agenda Digitale** è in fase avanzata di realizzazione, complice l’abilità comunicativa del Commissario Neelie Kroes, che ha mantenuto l’iniziativa costantemente al centro del dibattito. Ma anche in questo caso, nonostante il 90% delle azioni previste fossero state già avviate al gennaio 2014, l’assenza di un mercato interno digitale pienamente sviluppato e i crescenti ostacoli regolatori allo sviluppo armonioso dell’ecosistema di Internet, dalle infrastrutture ai servizi (Pelkmans e Renda 2014, Renda 2013) hanno fatto sì che, ad oggi, l’Unione si ritrovi molto indietro rispetto agli Stati Uniti, alla

Corea del Sud, al Giappone e ad alcune economie emergenti quanto a sviluppo dell'agenda digitale. Dunque, anche in questo caso si segnala una crescente divaricazione tra realizzazione dell'iniziativa e raggiungimento di risultati significativi per la crescita sostenibile nella Ue. A proposito dell'Agenda Digitale, la Commissione osserva inoltre che “l'iniziativa faro ha avuto scarsa visibilità” (affermazione peraltro discutibile, specialmente se si pensa che la Commissione afferma nello stesso documento che l'iniziativa “è riuscita a dare all'economia digitale la necessaria attenzione politica”); e che “l'attenzione si è dispersa sull'elevato numero di misure specifiche”. Da ultimo, si segnala lo scarso coordinamento tra Agenda digitale e programmi di riforme strutturali.

- Per quanto concerne **l'iniziativa sulla politica industriale**, anche qui i progressi nell'implementazione sono notevoli (oltre il 90% delle 70 azioni chiave è stato avviato), ma i risultati in termini di crescita sono ancora assai modesti. Ciò è dovuto soprattutto a tre fattori che dovranno costituire elemento di riflessione in fase di revisione: la scarsa capacità degli stati membri di dar seguito a iniziative specifiche come lo *Small Business Act*, la scarsa capacità delle istituzioni Ue nel raggiungere le imprese meritevoli nell'ambito del programma CIP (dal 2014, COSME); e la difficoltà di raggiungere un consenso allargato su iniziative come il calcolo dei costi cumulativi in specifici settori industriali (Renda 2013 e 2014a), specialmente quando si tratta di gestire conflitti di competenze (ad esempio, con la DG Ambiente). Più in generale, non sembra aver giovato all'iniziativa la sua evidente trasversalità, tale che la Commissione “rimprovera” all'iniziativa anche fallimenti che andrebbero attribuiti ad altre iniziative (ad esempio, non essere riuscita a “garantire la disponibilità di manodopera adeguatamente qualificata a ricoprire impieghi nel settore industriale”).
- Quanto all'**Europa efficiente sotto il profilo delle risorse**, si segnalano le quattro *roadmap* adottate per un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050, per uno spazio unico europeo dei trasporti, per l'energia 2050 e verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse. Inoltre, iniziative a medio termine sono state adottate sulla biodiversità, le risorse idriche e la qualità dell'aria, tutto in modo molto poco coordinato con le altre iniziative faro. Per il futuro la Commissione si ripromette, in modo assai equivoco, di continuare nell'implementazione delle azioni previste, ma non fornisce una valutazione sul grado di rilevanza della strategia, né sulla sua scarsa integrazione con le altre (ad esempio con la politica industriale). L'unico appunto che la Commissione rivolge all'iniziativa è la scarsa rilevanza di un “set limitato di indicatori”: si propone peraltro, in maniera alquanto vaga, di ovviare ai problemi di implementazione attraverso controlli sistematici, avvalendosi degli indicatori chiave.

- Da ultimo per quanto concerne l’iniziativa in materia di **contrasto alla povertà**, sono stati realizzati circa i due terzi delle azioni previste, tra cui gli orientamenti strategici nel quadro del pacchetto di investimenti sociali, una raccomandazione su “investire nell’infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale”, il “Quadro dell’Ue per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020”, il libro bianco sulla “Agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili”. Altre azioni hanno riguardato l’imprenditoria sociale, l’invecchiamento attivo e la solidarietà inter-generazionale. Ma è evidente che l’iniziativa non può definirsi ad oggi un successo, anche per le ovvie contraddizioni con le politiche di austerità propugnate dalla Commissione in molti stati membri attraverso il meccanismo del semestre europeo. Il giudizio della Commissione è che l’iniziativa non sia riuscita ad “afferinarsi pienamente quale quadro coerente e integrato per le politiche sociali e a sfruttare le sinergie tra le diverse azioni, presentandosi piuttosto come una serie di iniziative il cui valore aggiunto non è chiaramente riconoscibile”.

#### 4.3.3. *Dov’è il mercato interno?*

Tra tutte le mancanze della strategia Europa 2020 si segnala, in particolare, quella di una iniziativa dedicata al completamento del mercato interno, in particolare di quello dei servizi. Di certo, le iniziative fatte che contengono elementi di politiche per il mercato unico non mancano, a partire ovviamente dall’Agenda digitale. Ma non esiste, nel quadro di Europa 2020, una chiara attribuzione di responsabilità per la realizzazione di un’economia europea integrata e di una politica delle infrastrutture che consenta all’intera Unione di garantire una vera mobilità e un interscambio di beni, servizi e capitale umano. Ragion per cui, ad oggi, si è sviluppato un filone di *policy* separato da Europa 2020, quello dello sviluppo e del finanziamento delle infrastrutture, i cui legami con la strategia sono oscuri. La comunicazione del marzo 2014 sul finanziamento a lungo termine dell’economia europea appare completamente separata dalle azioni di Europa 2020 (a loro volta, poco integrate al loro interno).

Il problema è immediatamente comprensibile. Da un lato, la crescita europea appare legata a doppio filo al mercato interno dei servizi e allo sviluppo delle infrastrutture di nuova generazione: basti pensare che alla realizzazione di un mercato unico digitale viene attribuito un impatto potenziale sul PIL europeo di oltre il 4%, e che il mercato unico dei servizi viene citato spesso come il più significativo ostacolo alla crescita nella Unione europea. Dall’altro lato, però, l’Agenda Digitale viene realizzata con target e indicatori che poco o nulla hanno a che fare con il mercato interno, e la legislazione sin qui proposta dalla Commissione nella revisione del quadro regolamentare della comunicazioni

elettroniche non contiene vere misure di armonizzazione regolatoria, al di là dell'azzeramento delle tariffe di roaming dal 2015. Allo stesso modo, sui servizi non esiste iniziativa faro che davvero abbia competenza specifica. Da ultimo, l'omissione dei mercati finanziari nella strategia appare particolarmente grave, anche alla luce della crisi attuale (Gros-Roth 2012).

Dunque, è possibile concludere che la strategia Europa 2020 – “la” strategia di crescita dei 28 paesi membri per questo decennio – non contiene proprio alcuni degli elementi che da molti commentatori vengono ritenuti tra i più importanti per la crescita. E non è tutto: quando fattori essenziali per la crescita sono stati oggetto di iniziative specifiche (esempio: le nuove competenze per i nuovi posti di lavoro), gli indicatori e gli obiettivi scelti per monitorare il progresso delle iniziative si sono dimostrati quanto meno “fuori fuoco”.

#### 4.3.4. *Gli indicatori: troppi, e parzialmente obsoleti*

Per semplificare, si potrebbe dire che Europa 2020 contiene troppi, oppure troppo pochi, indicatori. Troppi, se si guarda al proliferare di *scoreboard* nelle iniziative faro; troppo pochi, se si pensa ai cinque obiettivi sui quali è stata costruita la strategia di monitoraggio. Nella revisione di medio termine della strategia, sarà necessario fare in modo che gli indicatori utilizzati siano maggiormente rilevanti. Tra gli esempi più noti, basta ricordare che l'indicatore del 3% di spesa in ricerca e sviluppo sul PIL andrebbe affiancato da indicatori di innovazione veri e propri; e che i target di velocità di connessione dell'agenda digitale sono stati ampiamente superati dallo sviluppo tecnologico, e rappresentano solo una dimensione della società dell'informazione. È pertanto necessario rivedere e ridiscutere la rilevanza dei target principali e dei loro sotto indicatori, al fine di avvicinare maggiormente Europa 2020 al proprio obiettivo finale – quello della crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

#### 4.3.5. *Problemi di governance: pochi miglioramenti rispetto a Lisbona*

Il fallimento della strategia di Lisbona nel decennio scorso è stato poco avvertito, soprattutto per via della crisi economica intervenuta nel 2007-2008 e mai del tutto sopita. La presenza della crisi ha permesso alla Commissione di attribuire alla congiuntura gran parte della responsabilità del fallimento: si è trattato, peraltro, di un equivoco, posto che già nel 2004 il “Rapporto Kok” aveva denunciato alcune delle cause del fallimento della strategia, e che ben prima della crisi il divario tra Europa e Stati Uniti in tema di produttività era andato crescendo, soprattutto per differenze legate alla disponibilità e all'utilizzo di infrastrutture e servizi ICT.

Ma la strategia di Lisbona, come è stato affermato da molti commentatori, è fallita anche e soprattutto per problemi di *governance*, e in particolare per l'impianto di controlli troppo debole, che non forniva agli stati membri alcun incentivo ad allinearsi davvero alla strategia dell'Unione. La Commissione stessa ha affermato che la strategia originaria "si è gradualmente trasformata in una struttura eccessivamente complessa, con finalità e azioni multiple e con una ripartizione poco chiara delle responsabilità e dei compiti, soprattutto tra l'Ue e gli Stati membri", e che il ritmo di attuazione delle riforme è stato lento e diseguale. L'adozione del Metodo Aperto di Coordinamento come approccio alla *governance* multi-livello della strategia è stato poi additato da molti come vero tallone d'Achille della strategia di Lisbona.

Rispetto a quella strategia, Europa 2020 si presentava senza dubbio come più solida in materia di *governance*: le iniziative faro ripartivano, in linea di massima, le responsabilità tra livello Ue e stati membri, e il semestre europeo garantiva in linea di principio un migliore monitoraggio e molti più poteri per la Commissione nel coordinare i percorsi di riforma. Allo stesso tempo, però, il ritmo delle riforme non sembra essere cambiato molto: anche in questo caso, l'enfasi sulle politiche di consolidamento fiscale sembra aver limitato il potenziale della strategia Europa 2020, rendendo necessario un suo riposizionamento al centro della scena politica e dell'azione legislativa dell'Ue (cfr. Sezione 2.3).

#### 4.3.6. *Considerazioni riassuntive*

La strategia Europa 2020 è nata incompleta, ed è evoluta in modo difficile da prevedere nel 2010, soprattutto per via della crisi dei debiti sovrani e delle pressioni che questa ha finito con l'esercitare sulle istituzioni dell'Ue e dell'Eurozona, sfociate in importanti cambiamenti nella *governance* dell'Unione. Di certo, alle iniziali difficoltà – improvvidamente "coperte" dall'avvento della più grave crisi economica degli ultimi decenni – si sono sommati target disomogenei e incompleti, iniziative faro spesso poco integrate e coordinate, e più in generale una sorprendente capacità della strategia Europa 2020 di concentrarsi sui problemi meno importanti dell'Ue, lasciando quelli più urgenti ad iniziative segnate dal crisma dell'emergenza. Non a caso, i problemi emersi hanno portato a una graduale marginalizzazione della strategia Europa 2020 nel contesto delle politiche comunitarie: l'esempio dell'iniziativa sulle competenze e sui nuovi posti di lavoro, oscurata dai pacchetti sull'occupazione e sul lavoro giovanile adottati in modo assolutamente avulso dalla strategia Europa 2020, è emblematico al riguardo.

Da ultimo, va ricordato che la strategia Europa 2020 non era, peraltro, soltanto un libro dei desideri basato su target selezionati politicamente. Essa si basava su

modelli previsionali di crescita che contemplavano almeno tre scenari di riferimento, quello di ripresa sostenibile, quello di timida ripresa e uno, più pessimista, di “decennio perduto”. Ebbene, a distanza di quattro anni è possibile affermare che lo scenario che si sta materializzando non è, purtroppo, quello più ottimistico: stando ai dati riportati dalla Commissione, nel 2014 la produzione economica dell’Ue raggiungerà finalmente i livelli del 2008. Nel periodo 2014-2020 il PIL dell’Ue dovrebbe crescere annualmente dell’1,6%, contro il 2,3% del periodo 2001-2007. In termini di PIL pro capite, nel periodo 2014-2020 la crescita media annua dell’Ue si attesterebbe pertanto intorno allo 0,9%, contro l’1,8% del 2001-2007.

Quello che non può passare inosservato è che vi è un buon grado di circolarità nella spiegazione attuale sulla impossibilità di raggiungimento dei target di Europa 2020: la scarsa crescita europea è l’effetto delle mancate riforme, dunque si può dire che il fallimento della strategia Europa 2020 sia da annoverare tra le cause, non tra gli effetti, del “decennio perduto” che l’Europa sta vivendo. Non a caso, Gros e Roth (2012) rilevano come la crisi abbia colpito in modo più evidente proprio i paesi che hanno risposto in modo meno repentino agli stimoli della strategia. È dunque nel modello di crescita e nelle relative priorità da seguire per il rilancio del Vecchio Continente che si trova il segreto della revisione della strategia Europa 2020.

#### **4.4. La revisione della strategia: tre fronti aperti**

La Sezione precedente ha mostrato alcune lacune congenite della strategia Europa 2020, rilevandone anche la progressiva marginalizzazione nel dibattito sul rilancio dell’economia europea. Allo stesso tempo, appare evidente che la revisione di medio termine della strategia è una importante opportunità per rilanciare il dibattito sul modello economico e sociale di crescita che l’Unione vuole darsi per il medio periodo, nonché per tutti i governi che intendano abbandonare la linea della sola austerità per dedicarsi a promuovere produttività e crescita economica.

Almeno tre fronti possono essere individuati nella revisione della strategia: ciascuno di questi è interrelato con gli altri, ma mantiene una propria specificità. Si tratta della revisione del contenuto della strategia, quella della sua *governance* e il riposizionamento della strategia al centro del processo politico. Di seguito, analizziamo le opzioni esistenti in ciascuno di questi fronti.

#### 4.4.1. *La review del contenuto della strategia: opzioni praticabili*

Come affermato nella Sezione 1, esistono importanti problemi relativi al contenuto della strategia: la scarsa rilevanza dei cinque target strategici, la loro scarsa vincolatività dal punto di vista giuridico (con l'eccezione di quelli ambientali ed energetici), la loro parziale (e ormai avvenuta) obsolescenza, la scarsa integrazione – quando non l'incoerenza – tra le iniziative faro, e la mancanza degli elementi cardine del “problema Europa”, dalle infrastrutture al mercato interno, i servizi e i mercati finanziari.

Le opzioni a disposizione per la revisione del contenuto della strategia possono essere così riassunte:

- *Status quo*. Vengono mantenuti gli stessi obiettivi, gli stessi target e le stesse iniziative faro.
- *Status quo “plus”*. Si mantiene inalterata la struttura, ma si procede ad aggiornare gli indicatori alla base delle singole iniziative faro (ad esempio, inserendo indicatori sul *cloud computing* nel Digital Agenda Scoreboard, sull'utilizzo del suolo nella *Resource-Efficient Europe*, ecc.)
- *Re-focusing*. Si mantiene inalterata la dimensione della strategia, ma alcune iniziative e alcuni obiettivi vengono sostituiti. Sulla base dell'esperienza sin qui maturata, sembra opportuno rivedere e ampliare la strategia sul lavoro e le nuove competenze, mentre potrebbero essere eliminate le iniziative *Youth on the Move*, *Digital Agenda*, *Platform against poverty*, per inserirne tre nuove:
  - *Un'iniziativa sul mercato interno* (evoluzione della Digital Agenda, ma estesa ai servizi e in particolare a quelli finanziari), che coordini e migliori le azioni già previste dai Single Market Act I e II.
  - *Un'iniziativa sulle infrastrutture trans-europee* (telecomunicazioni, smart grid, energia, trasporto integrato), che faccia seguito al Piano Juncker.
  - *Un'iniziativa sulla qualità delle amministrazioni pubbliche* (inclusa la *smart regulation*, gli indici di corruzione, la trasparenza dell'amministrazione, ecc.).
- *Espansione moderata*. Si cerca di ovviare alla incompletezza degli obiettivi e degli strumenti aggiungendo una iniziativa (e i relativi obiettivi) sul mercato interno che comprenda i servizi, ivi inclusi l'economia digitale e i servizi finanziari.
- *Espansione significativa*. Accanto alla nuova iniziativa sul mercato interno di cui sopra, si aggiungono target significativi sulle infrastrutture,

l'istruzione universitaria e la formazione *life-long*, e la qualità delle pubbliche amministrazioni.

Da ultimo, se ci si concentra sui tre temi sopra menzionati, è necessario anche rivederne gli obiettivi e gli indicatori ad essi associati. Ad esempio:

- Sul lato *infrastrutturale* gli obiettivi devono guardare all'integrazione dei mercati dell'energia (condivisa con l'iniziativa sul mercato interno), alle *smart grid*, alla banda larga ad altissima velocità fissa e mobile, alle reti di trasporti trans-europee. In altre parole, non obiettivi puramente nazionali ma obiettivi Ue che richiedono lo sforzo congiunto di tutti i paesi membri.
- Sull'*istruzione*, sarebbe essenziale incentivare le università e l'industria a creare quelle competenze che servono e non vengono offerte dal mercato dell'Unione. Basti pensare che solo nel comparto ICT la Commissione stima che entro il 2020 ci saranno 900.000 posti di lavoro vacanti, che gli europei non riescono a riempire. Per cui, specialmente quando si tratta di nuovi mercati e *Key Enabling Technologies* (come definite da DG ENTR), è fondamentale dare seguito a queste dichiarazioni con programmi di formazione che portino i giovani ad ambire ad occupare proprio quei posti di lavoro che si vanno creando, in Europa e anche fuori dall'Europa. Inoltre, come sottolineato da Gros e Roth (2012), al di là della formazione universitaria è importante valorizzare il *training* e la formazione all'interno delle imprese e lungo tutto l'arco della vita lavorativa del personale (c.d. *life long learning*).
- Per quanto riguarda l'*occupazione*, bisogna introdurre due linee d'azione. La prima riguarda gli stati membri, che devono essere chiamati a porre in essere politiche che portino alla creazione di nuovi posti di lavoro. Potrebbero rientrare qui le politiche a sostegno delle PMI. Per certi versi l'enfasi sulla creazione di nuove infrastrutture (v. sopra) è funzionale anche alla creazione di nuovo lavoro. La Cina ha annunciato nel 2014 80 nuovi megaprogetti infrastrutturali, proprio per questo motivo. La seconda cosa da fare è sostenere i disoccupati con programmi di formazione *life long*: le teorie sulla flessibilità del mercato del lavoro non funzionano senza formazione (la *flexicurity* non può essere solo "*flex*").

#### 4.4.2. *La governance, tallone d'Achille di Europa 2020*

La *governance* è da sempre la nota dolente delle strategie di crescita della Ue. Basti pensare che a una *governance* troppo flessibile è da attribuirsi in larga parte il fallimento della strategia di Lisbona, che precede di molti anni la crisi economica. Già nel 2004 il "Rapporto Kok" – la revisione di medio termine della strategia di Lisbona – denunciava il mancato raggiungimento degli

obiettivi previsti per il 2010, e numerosi rapporti negli anni successivi (ad esempio, quelli del programma i2010) non hanno mancato di rilevare il progressivo declino dell'economia europea rispetto agli ambiziosi obiettivi del millennio. Un ruolo fondamentale è da sempre, in modo unanime, stato attribuito al c.d. Metodo aperto di coordinamento, che riposava sull'ipotesi che gli stati membri fossero ottimamente posizionati per valutare i propri progressi e motivarsi a vicenda nel perseguire obiettivi di medio-lungo periodo, anche in modo coordinato. Il Rapporto Kok (2004) puntava il dito contro questo metodo per via di un sovrapporsi di agende politiche, un coordinamento assai carente e la mancanza di una volontà politica di agire congiuntamente).

Con la strategia Europa 2020 le istituzioni Ue hanno provato a rimediare ad alcune di queste mancanze, attribuendo maggiori responsabilità agli stati membri per il raggiungimento degli obiettivi di fine decennio, e modulando in modo più specifico gli obiettivi per ciascun paese. Allo stesso tempo, il legame con il patto di stabilità e crescita è rimasto troppo flebile, ed è stato presto inghiottito dal dibattito sulle misure di austerità. Allo stesso tempo è rimasto troppo debole anche il legame tra gli obiettivi per il 2020 e l'uso dei fondi strutturali, anche se a questo problema si è, almeno in parte, posto rimedio nella nuova programmazione settennale 2014-2020<sup>12</sup>. In altre parole, la *governance* di Europa 2020 rischia di mostrarsi inefficace quanto quella della strategia di Lisbona, e gli stati membri sembrano ancora troppo lontani dal considerare la strategia come un vero e proprio vincolo per la formulazione delle loro politiche di sviluppo. Non a caso, la strategia Europa 2020 è quasi assente dai documenti programmatici per la crescita e lo sviluppo elaborati dalla gran parte degli stati membri. In quest'ottica, sembra di poter osservare che soltanto l'introduzione di precise condizionalità possa portare a una *governance* più efficace. Di seguito vengono illustrate alcune aree di intervento.

- **Rafforzare la coerenza delle politiche pubbliche a livello Ue.** I documenti di analisi di impatto della Commissione europea dovrebbero motivare l'adozione di proposte di *policy* proprio con la necessità di portare l'Ue verso gli obiettivi politicamente definiti nella strategia Europa 2020. Ciò significa anche che le nuove linee guida sull'analisi di impatto, previste per fine aprile 2015, dovrebbero contenere un quadro metodologico riferito specificamente alla valutazione dell'impatto delle normative proposte sugli obiettivi di fine decennio. Lo stesso dovrebbe avvenire, in linea di massima, anche per gli emendamenti proposti dal Parlamento europeo e dal Consiglio,

---

<sup>12</sup> Va peraltro segnalato che i fondi per il 2014-2020 sono stati oggetto di tagli significativi in fase di approvazione del bilancio comunitario, in particolare per mancanza di fiducia nei confronti di alcuni stati membri.

i quali dovrebbero essere motivati per lo più dalla necessità di assicurare il raggiungimento della visione di medio periodo contenuta nella strategia.

- **Riconciliare ed equilibrare la componente microeconomica e quella macroeconomica del semestre di presidenza.** Ciò implica che (i) la Commissione si concentri in eguale misura sulle riforme strutturali e su questioni di stabilità finanziaria nella stesura della strategia annuale di crescita e delle *Country-Specific Recommendations*; e che (ii) il Consiglio Competitività venga rafforzato e posto allo stesso livello dell'ECOFIN, e che entrambi vengano poi coordinati dal Consiglio Affari generali.
- **Introdurre una “micro-condizionalità” nell’allocazione e approvazione dei piani di spesa dei fondi di coesione.** Attualmente, come deciso nelle conclusioni del Consiglio dell’8 febbraio 2013, una c.d. macro-condizionalità assicura che l’efficacia dei fondi strutturali e di investimento non venga compromessa da politiche macroeconomiche dissennate. Tale meccanismo è dotato di un “braccio preventivo” e di un “braccio correttivo”<sup>13</sup>. Allo stesso tempo, come si è già ricordato, l’allocazione dei fondi di coesione è stata gradualmente più associata all’idoneità dei progetti previsti al raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020, anche se il sistema attuale non sembra fornire agli stati membri, e tanto meno alle autorità regionali, incentivi sufficienti a dare particolarità a quei percorsi di riforma che risultano maggiormente in linea con la strategia<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Il braccio correttivo del Patto di stabilità e crescita mira ad assicurare che gli stati membri adottino politiche coerenti con le regole europee, delineando una procedura di intervento diretto a correggere l’eventuale mancato rispetto dei limiti numerici indicati nei Trattati europei. A tal fine, viene definita la c.d. Procedura dei disavanzi eccessivi (Excessive Deficit Procedure, EDP), finalizzata appunto a rendere cogente il limite del 3 per cento per il rapporto disavanzo/PIL e del 60 per cento per il rapporto debito/PIL, qualora quest’ultimo non si stia riducendo ad un ritmo adeguato (come definito dalla nuova regola sul debito). Con riferimento alla parte preventiva, la procedura si basa su di un meccanismo di allerta che identifica in quali stati membri vi siano indicatori di potenziali squilibri macroeconomici in corso di emersione che potrebbero richiedere approfondimenti ulteriori. Cfr. Regolamento (Ue) n. 1176/2011 del 16 novembre 2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici e regolamento (Ue) n. 1174/2011 del 16 novembre 2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro. In particolare, si demanda alla Commissione europea una valutazione periodica dei rischi derivanti dagli squilibri macroeconomici in ciascuno stato membro. La valutazione è basata su un quadro di riferimento composto da 11 indicatori economici (scoreboard). Per ciascun indicatore sono precisate delle soglie di allerta, che possono individuare livelli sia eccessivamente alti che eccessivamente bassi della variabile. Il quadro di tali indicatori, accompagnato da una analisi economica, viene riportato in un rapporto annuale presentato nel mese di novembre, l’Alert Mechanism Report. Il rapporto identifica gli stati membri che sono a rischio di squilibrio macroeconomico e che si ritiene debbano essere sottoposti ad una analisi più approfondita (In-Depth Review).

<sup>14</sup> L’assegnazione specifica di finanziamenti richiede agli stati membri di concentrare il 50-80% dello ERDF nel 2014-20 sugli obiettivi tematici di ricerca, la competitività delle PMI e la *low*

- **Migliorare la percezione della strategia e il senso di “ownership” delle autorità locali e regionali.** Come già osservato nella Sezione 1, uno dei problemi più evidenti della strategia Europa 2020 è la sua scarsa integrazione all’interno dei piani di sviluppo regionali e locali, la quale si è progressivamente associata a uno scostamento progressivo delle priorità territoriali da quelle della strategia, come più volte denunciato dal Comitato delle Regioni (2014). Alla radice di tale problema vi è, senza dubbio, la mancata differenziazione degli obiettivi e dei target su base regionale. Se in futuro la Commissione europea riuscisse ad ovviare a tale problema differenziando i target per riflettere l’effettiva frontiera raggiungibile da ciascuna porzione di territorio dell’Unione, sarebbe assai più semplice per le autorità territoriali legare le proprie strategie di sviluppo agli obiettivi così definiti. L’iniziativa adottata dal Comitato delle Regioni, che prevede un indicatore di progresso regionale, è senza dubbio un primo, incoraggiante passo in questa direzione.

#### **4.5. Riposizionare Europa2020 al centro del modello di crescita della Ue**

La futura *review* della strategia Europa 2020 dovrà soprattutto occuparsi di riposizionare la strategia al centro dell’azione politica dell’Ue. La strategia Europa 2020 è infatti l’unica a fare riferimento a valori importanti e quanto mai attuali come il contrasto alla povertà, la promozione dell’occupazione, la tutela dell’ambiente, l’efficienza energetica, la società della conoscenza, la riforma dell’istruzione. È dunque inevitabile sostenere che iniziative di spesa come il Piano Juncker non possano essere considerati come sostituti di Europa 2020 a tutti gli effetti. Di certo, tra i presupposti essenziali di tale riposizionamento vi è il miglioramento degli indicatori, degli incentivi e delle condizionalità. Ma a parte tali accorgimenti, di cui si è già discusso nelle Sezioni precedenti, occorrerebbe legare al raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020 anche il dibattito, ancora fervido, sull’equilibrio tra austerità e crescita nella *governance* del semestre europeo. Paesi membri che invocano maggiore flessibilità, come la Francia e la stessa Italia, dovrebbero in quest’ottica essere chiamati a dimostrare che tale flessibilità verrà utilizzata in modo funzionale alla strategia di crescita dell’Ue, e non per iniziative meno produttive o non in linea con le priorità dell’Unione, seppur declinate in termini nazionali. I governi nazionali dovrebbero essere chiamati a dimostrare che non esiste, rispetto alle riforme

---

*carbon economy*, con un meccanismo che permette concentrazioni minori nelle regioni meno sviluppate rispetto a quelle maggiormente avanzate.

proposte, alcuna alternativa in grado di raggiungere gli obiettivi di fine decennio e allo stesso tempo rientrare nei parametri del *Fiscal Treaty*, e in particolare la regola del 3% di rapporto deficit/PIL e quella della convergenza verso l'obiettivo di medio termine. Specialmente dopo le dichiarazioni di François Hollande e Matteo Renzi sulla necessità di rivedere la regola del 3%, adottare la strategia Europa 2020 (dopo la sua revisione) potrebbe costituire una strategia molto utile per poter trovare un punto di riferimento. L'idea non sarebbe troppo lontana da quella, ventilata nel 2013, di accordi di partenariato strutturati tra Commissione e stati membri: in questo caso, oggetto di tali accordi sarebbe un'analisi di impatto dettagliata, orientata alla possibilità che le riforme proposte realizzino gli obiettivi prefissati, anche se a costo di una deroga dalle regole fiscali.

Come potrebbe funzionare un tale meccanismo? Ad esempio, si potrebbero seguire alcuni passi specifici:

- La Commissione europea dovrebbe includere nell'*Analisi annuale della crescita* un'analisi specifica dei progressi registrati dagli stati membri rispetto agli obiettivi del decennio fissati da Europa 2020.
- Gli stati membri declinano i propri obiettivi nazionali a livello regionale e coordinano le strategie di riforma regionali in modo da far costante riferimento alla strategia Europa 2020.
- Gli stati membri pianificano la spesa dei fondi di coesione in modo funzionale agli obiettivi nazionali e locali così fissati.
- Tutti i piani nazionali e regionali di riforma sono accompagnati da adeguate analisi di impatto, che dimostrino in particolare che non vi sono alternative meno onerose per il bilancio dello stato e per le imprese e i cittadini che garantiscano, al pari di quelle proposte, il raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020. L'analisi di impatto dovrà essere particolarmente dettagliata se le riforme proposte implicano una deviazione dai parametri previsti dal *Fiscal Treaty*.
- Tutte le riforme proposte devono essere accompagnate da un piano di implementazione, un programma di monitoraggio basato su un sistema sufficientemente esaustivo di indicatori, e un orizzonte temporale per la revisione di medio termine ed *ex post* delle riforme proposte.
- La Commissione europea deve validare il piano applicando alcune chiare condizionalità – ad esempio, il paese proponente deve mostrare un trend di riduzione delle procedure di infrazione, un buon *track record* nella spesa dei fondi di coesione e un ragionevole progresso negli indicatori di *governance*.

In altre parole, il futuro di Europa 2020 riposa nel fatto che i legislatori dell'Ue riescano, con l'aiuto degli stati membri, a ritagliare per questa fondamentale strategia un ruolo di primo piano nei meccanismi del semestre europeo, in modo da incentivare i paesi membri a intraprendere un cammino di riforme

strutturali e di *governance* legato al raggiungimento di una visione comune del futuro dell'Unione, delle sue imprese e dei suoi cittadini.

#### 4.5.1. *Verso il rinvio della revisione mid-term di Europa 2020: rischi e opportunità*

Nel mese di marzo 2015 si è appreso che la revisione della strategia Europa 2020 è stata posticipata alla seconda metà dell'anno. Tale annuncio ha suscitato scalpore a Bruxelles, anche se il clamore è stato proporzionale alla scarsa conoscenza dell'esistenza della strategia nei paesi membri. Si tratta di un annuncio che può nascondere due scenari diversi, uno dei quali desiderabile, l'altro a dir poco scoraggiante.

Il peggiore degli scenario implica che la strategia Europa 2020 venga definitivamente marginalizzata, e che la crescita venga d'ora in poi perseguita attraverso la realizzazione di un numero limitato di riforme (ad esempio, il mercato unico digitale e il mercato dei servizi), accompagnate dal “piano Juncker”. Si tratta di uno scenario, come detto, tutt'altro che roseo, posto che implicherebbe un cambiamento di rotta rispetto alla giusta enfasi posta nel 2010 sulla crescita inclusiva e sostenibile. Verrebbero a mancare obiettivi e iniziative relativi al campo della tutela ambientale e della coesione sociale, tra cui gli obiettivi di riduzione delle emissioni e di efficientamento energetico, e gli obiettivi di contrasto alla povertà e alla disoccupazione. Verrebbe meno, inoltre, anche l'enfasi iniziale sulle competenze (“*new skills for new jobs*”). In altre parole, si realizzerebbe il peggiore degli scenari possibili: quello in cui invece di migliorare una strategia di crescita forse monca, ma condivisibile nel suo impianto iniziale, si finisce con l'eliminare qualsiasi strategia e puntare solo sullo stimolo, soprattutto di tipo infrastrutturale, alla crescita.

Il migliore degli scenari è quello in cui la revisione della strategia è rimandata “a fin di bene”. Ciò implicherebbe la volontà, da parte di Juncker, di posticipare la *review* di Europa 2020 per poterla inserire in un più ampio contesto di revisione della *governance* del semestre europeo a fine anno. I motivi che potrebbero ispirare tale decisione sono diversi: da una parte, a fine anno è prevista anche la revisione del *Six Pack* e del *Two Pack*; dall'altra, il prossimo turno di presidenza del Consiglio dell'Ue spetta proprio al Lussemburgo, patria del presidente della Commissione, che ne è anche l'ex premier. Il fatto di poter gestire, giocando “in casa”, sia la parte macroeconomica che quella microeconomica del semestre europeo potrebbe consentire a Juncker di realizzare con maggior agio una proposta lungimirante, che integri nel binomio austerità-flessibilità il percorso di riforme da attuare negli stati membri, che diverrebbe così legato a doppio filo alla possibilità di richiedere, per poter raggiungere gli obiettivi di Europa 2020, una deroga ai parametri di austerità

previsti dai trattati sia in termini di deficit/PIL che di obiettivi di medio termine di riduzione del rapporto debito/PIL.

Se tale secondo scenario avesse a materializzarsi, sarebbe senza dubbio la conclusione, virtuosa, di un lungo percorso che ha visto, nei primi anni di questo decennio, un eccessivo sbilanciamento nel dibattito in seno all'Unione europea verso le politiche di austerità come volano di ripresa, e che oggi vede nella crisi greca il simbolo di una stagione che necessita di una nuova retorica della crescita e dello sviluppo, frutto di un connubio tra rigore fiscale e politiche espansive, orientate alla crescita sostenibile da un punto di vista economico, sociale e ambientale.

## 5. La nuova politica industriale: dalla *energy Union* a “industria 4.0”

---

Una delle iniziative cardine della strategia Europa 2020, adottata nel pieno della crisi economica alla fine dello scorso decennio, era relativa alla “politica industriale per l’era della globalizzazione”. I primi passi di questa iniziativa europea si sono concentrati soprattutto su quei settori che mostravano una maggiore sofferenza per via del forte calo della domanda europea, dell’emergere di concorrenti assai agguerriti a livello internazionale e anche a causa di una legislazione europea a volte più restrittiva e onerosa, per le imprese, di quella adottata altrove. Non a caso le prime iniziative di calcolo dei costi cumulativi si sono concentrate sui settori di acciaio e alluminio, per poi andare ad occuparsi di edilizia e costruzioni, e da ultimo dei settori del mobilio e della produzione di legname. A queste iniziative ha poi fatto seguito a inizio 2014 una comunicazione della Commissione (2014c), nella quale veniva rilanciata 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 Barroso riteneva che si dovessero 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 e fondi nazionali per favorire l’innovazione, gli investimenti e la reindustrializzazione;
- Tornare a finanziare l’economia reale. La Banca europea per gli investimenti veniva chiamata a svolgere un ruolo più strategico in materia di erogazione dei prestiti, privilegiando l’innovazione e i progetti industriali. L’Ue si

impegnava a 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 al PIL al 20% entro il 2020.

Con la Commissione Juncker, le priorità di politica industriale sembrano aver subito alcune importanti modifiche. In particolare, la creazione della *Energy Union* figura, già nella lettera iniziale contenente il “mandato” di Juncker, come una priorità assoluta. Inoltre, nel corso degli ultimi mesi il tema del futuro dell'industria e della c.d. quarta rivoluzione industriale ha acquisito un'importanza crescente, tanto da costituire ad oggi un tema scottante sul tavolo della Commissione, possibile argomento di una comunicazione della Commissione nel maggio 2015. Di seguito, approfondiamo entrambi gli argomenti.

### **5.1. Verso la *Energy Union*: può l'Europa consolidare la sua leadership nelle energie rinnovabili?<sup>15</sup>**

La *Energy Union* è una delle novità più rilevanti introdotte dalla Commissione europea presieduta da Jean-Claude Juncker, e ha assunto un ruolo centrale nel dibattito europeo dopo la sua presentazione ufficiale da parte della Commissione lo scorso 25 febbraio. Il documento di presentazione identifica cinque dimensioni prioritarie per la politica energetica europea:

- 1) sicurezza energetica, solidarietà e fiducia;
- 2) piena integrazione del mercato europeo dell'energia;
- 3) efficienza energetica per contenere la domanda;
- 4) decarbonizzazione dell'economia;
- 5) ricerca, innovazione e competitività.

---

<sup>15</sup> A cura di Nicolò Sartori.

Vengono così individuate quindici linee d'azione e oltre quaranta iniziative per raggiungere l'obiettivo di assicurare ai cittadini e alle aziende europee un'energia più sicura, sostenibile e competitiva. Le quindici linee d'azione contenute nella Comunicazione delineano il piano programmatico della Commissione e le principali linee guida che indirizzeranno l'attività regolatoria di Bruxelles nel prossimo quinquennio.

Sulla base delle prime indicazioni fornite della Commissione e dal Consiglio europeo, che si è pronunciato lo scorso 19 marzo, il quadro dell'Energy Union servirà nei prossimi mesi per rafforzare l'azione europea in materia di sicurezza energetica. Non a caso, l'idea della Energy Union nasce da un'iniziativa del presidente del Consiglio dell'Ue Donald Tusk, che già nell'aprile – ancora nella sua veste di primo ministro polacco – incoraggiò un rafforzamento del processo di integrazione energetica a livello europeo per far fronte ai crescenti rischi per la sicurezza degli approvvigionamenti di gas in Europa orientale derivanti dal conflitto in Ucraina e dalle tensioni tra Bruxelles e Mosca. Confermano tale approccio sia la scelta della Commissione di assegnare alla sicurezza energetica il primo posto tra le cinque dimensioni prioritarie dell'Energy Union, sia l'enfasi posta dal Consiglio europeo nelle conclusioni dell'incontro di marzo, sul tema della sicurezza degli approvvigionamenti.

La Commissione prevede varie misure per rafforzare la sicurezza energetica: la revisione del regolamento sulla sicurezza degli approvvigionamenti; l'elaborazione di una strategia europea per il settore del gas naturale liquefatto (GNL); l'identificazione e lo sviluppo di fonti alternative di approvvigionamento, anche nel contesto del Corridoio meridionale del gas e del Mediterraneo; la revisione della Decisione sugli accordi intergovernativi nel settore del gas; e il rafforzamento della diplomazia e della politica commerciale dell'Ue in materia di energia e politiche climatiche.

L'iniziativa della Commissione e l'attuale focus sui temi della sicurezza hanno implicazioni rilevanti per l'Italia. Innanzitutto offrono l'occasione per riaffermare la centralità italiana del disegno energetico europeo: l'Italia potrebbe infatti diventare – nonostante una serie di intoppi burocratici – il primo punto di approdo del Corridoio meridionale grazie al gasdotto TAP, e giocare un ruolo fondamentale per la cooperazione energetica nel Mediterraneo. Lo scorso novembre, proprio durante il semestre italiano di presidenza del Consiglio dell'Ue, è stata lanciata la creazione di tre piattaforme di cooperazione euromediterranea sui temi del gas, delle reti elettriche e delle rinnovabili. Anche grazie alla sua vocazione mediterranea l'Italia potrà dare un contributo rilevante al raggiungimento degli obiettivi fissati in ambito europeo. In aggiunta, il nostro paese potrà proporsi come attore chiave nella definizione della strategia europea per il GNL. Attualmente il nostro paese dispone di una capacità di rigassificazione rilevante – sebbene non paragonabile a quella di altri paesi

europei come la Spagna – ma non completamente sfruttata per via del calo della domanda. Nell’ambito della definizione di un nuovo approccio europeo, che punti in particolare al completamento del mercato interno del gas, l’Italia potrà diventare, grazie (anche) al contributo del GNL, quell’*hub* energetico dell’Europa meridionale auspicato dalla Strategia energetica nazionale (SEN) italiana. A tal fine, sarà però necessario attivare una serie di investimenti in capacità di trasporto, stoccaggio, *reverse flow* verso l’estero, e rigassificazione.

Queste sono soltanto alcune delle più immediate prospettive per l’Italia. In altri segmenti del settore energetico, sarà opportuno tenere sotto osservazione le iniziative della Commissione per la realizzazione di progetti infrastrutturali di interesse comune (PCIs), per la definizione di un nuovo disegno per il mercato europeo dell’energia elettrica in grado di integrare in modo efficiente il contributo delle rinnovabili, nonché per la revisione dell’impianto regolatorio europeo in materia di efficienza energetica.

## **5.2. La quarta rivoluzione industriale: dalla Germania all’Europa?**

Rispetto all’inizio del decennio, le priorità di politica industriale di alcuni paesi europei e, come pare, della stessa Unione hanno dovuto fare i conti in modo crescente con l’emergere di un nuovo paradigma nella produzione industriale, connesso alla rivoluzione di Internet e in particolare all’estensione della connettività agli oggetti, dopo un decennio in cui Internet è stato esteso alla gran parte dei cittadini europei e dei paesi industrializzati. L’Internet delle Cose (*Internet of Things*, d’ora in poi IoT) viene annunciata come una rivoluzione pervasiva e rapidissima: imprese specializzate come Cisco e Huawei stimano che il numero degli oggetti connessi ad Internet, oggi intorno ai 13 miliardi a livello globale (quasi tutti apparecchi di telefonia o computer), salirà fino a toccare i 50 miliardi nel giro di pochissimi anni, entro il 2020. Di lì in poi, la tendenza continuerà: secondo una stima di Cisco la rivoluzione di Internet ha toccato sin qui soltanto l’1% degli oggetti, e gli anni prossimi saranno dedicati a dotare di connettività il restante 99%.

Gli esempi sono numerosi sia sul versante dei consumatori che su quello della produzione industriale: dalla domotica per i consumatori, con elettrodomestici e altri apparecchi domestici connessi tra loro e con il mondo esterno, all’universo dei c.d. *wearable*, oggi capitanati dall’iWatch di Apple, ma presto popolati da oggetti fino a poco fa quasi impensabili, come le lenti a contatto a realtà aumentata (e in grado di misurare la glicemia in tempo reale) fino al cuscino connesso, in grado di misurare la qualità e durata del sonno e mettersi in contatto direttamente con il presidio medico in caso di problemi. Tra le punte di diamante dell’evoluzione attuale dell’IoT vi sono senza dubbio anche l’auto

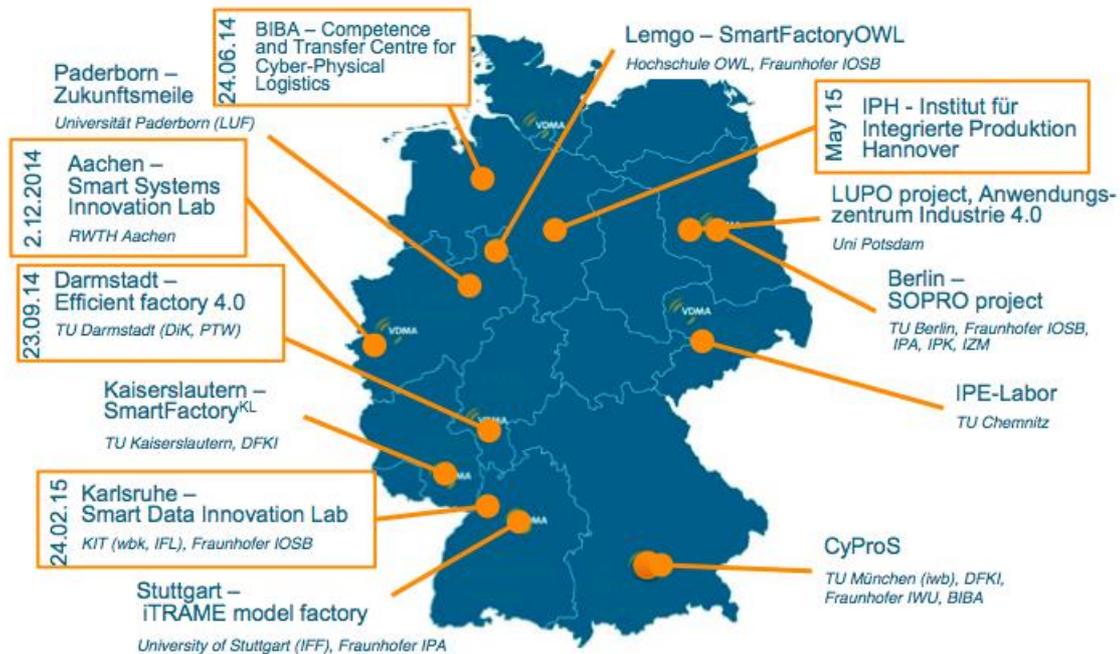
connessa, presto destinata a evolversi come *driverless car*; e i droni, il cui utilizzo civile è in fortissima espansione.

Le conseguenze per l'industria sono ancor più profonde. Dopo l'annunciata rivoluzione nella logistica (con Amazon pronta a iniziare le consegne via drone) e nella grande distribuzione (con Tesco e Walmart intente a sperimentare gli scaffali intelligenti dotati di tecnologie avanzate come il *body profiling* e la *facial recognition*), oggi è il turno della rivoluzione nelle catene di produzione, che diventano *smart factories* all'insegna di un utilizzo pervasivo dei c.d. sistemi cyber-fisici, fatti di oggetti e apparecchiature sempre connessi. Nasce così la quarta rivoluzione industriale, o Industria 4.0. Così almeno l'hanno battezzata i tedeschi, che ne hanno fatto oggetto di una strategia *multi-stakeholder* nazionale, varata sin dal 2011, che coinvolge accademia, industria e autorità governative.

La strategia *Industrie 4.0* è uno dei dieci progetti futuri della strategia di Alta Tecnologia 2020 avanzata ufficialmente nel 2010 dal governo tedesco, che mira a fare della Germania uno dei maggiori paesi nel settore delle tecnologie industriali chiave sulla scena internazionale. Varata un anno più tardi, *Industrie 4.0* si basa sulla necessità di preservare la *leadership* tedesca in alcuni settori industriali. Il comparto dei sistemi integrati genera in Germania un fatturato di 20 miliardi di euro all'anno, che si prevede raddoppieranno da qui al 2020. La Germania è il terzo paese al mondo in questo settore, dopo gli Stati Uniti e il Giappone. Anche nel comparto "applicazioni industriali" la Germania vanta una *leadership* notevole, con 4 miliardi di fatturato annui, che si stima generino valore aggiunto per 15 miliardi di euro ogni anno.

*Industrie 4.0* prevede una serie di progetti di vario tipo (dalla ricerca teorica a quella applicata) finanziati dal governo tedesco e finalizzati allo sviluppo di tecnologie e standard in vari comparti industriali. La Figura qui sotto mostra la pervasività del programma sul territorio tedesco.

Figura 11 – Le iniziative varate all'interno di Industrie 4.0



Fonte: Acatech.

*Industrie 4.0* è la risultante della maturazione di un *mix* di tecnologie dotate di un potenziale dirompente.

- *Connected objects*. Nell’ambito della IoT, ogni oggetto diventa connesso. Definire gli oggetti come “smart” non è in questo caso pienamente appropriato, anche se il termine *smart objects* è il più diffuso. Il motivo è che per essere davvero “intelligenti” non basta essere connessi: semmai, è necessario riconoscere il contesto nel quale si opera, preservare la memoria di esperienze passate, essere in grado di stabilire connessioni e relazioni tra oggetti e fenomeni anche diversi e formulare decisioni complesse. Questa definizione di intelligenza (etimologicamente legata a *intus legere*, “leggere dentro”) riflette una evoluzione ancora di là da venire. Nei prossimi anni, gli oggetti saranno semplicemente “connessi”, e alcuni di loro – soprattutto all’interno delle *smart factories* – saranno in grado di preservare la memoria dei loro utilizzi passati e di possibili malfunzionamenti, e saranno anche in grado di riconoscere l’ambiente circostante adattandosi, in forme ancora semplici, a varie forme di catene produttive. A tal fine, ciascun oggetto deve essere sempre localizzabile, dotato di un indirizzo unico (IPv6) e messo in connessione con gli altri oggetti attraverso tecnologie di comunicazione che utilizzino, per quanto possibile, standard internazionali e bande di frequenza disponibili.

- *Cloud computing – central data storage.* Ogni oggetto che fa parte di una catena di produzione *Industria 4.0* genera, in quanto connesso, una quantità di dati. Tali dati, essenziali per la gestione del ciclo di produzione, vengono per lo più immagazzinati nel *cloud*, in modo più o meno centralizzato o distribuito. Ciò porta con sé la necessità di rafforzare la sicurezza delle soluzioni *cloud*, pena la vulnerabilità del processo produttivo nel suo complesso. Tale necessità è ancora più sentita se si pensa che tali processi produttivi non vengono necessariamente gestiti da una sola impresa, ma possono essere affidati a una moltitudine di imprese specializzate.
- *Always-on connectivity (multi-tech).* Le tecnologie di comunicazione tra oggetti vanno dai sensori infrarossi, di temperatura, alla tecnologia RFID, fino alla telefonia mobile (4G e soprattutto 5G) e a quella satellitare, a seconda dei casi. Per ciascuna di queste tecnologie è necessario fare in modo che vi siano le condizioni tecnologiche e regolatorie per il buon funzionamento delle connessioni: ad esempio, nel caso della telefonia 5G, è nato un dibattito feroce sulla c.d. *network neutrality*, che – se imposta in maniera molto rigida – creerebbe non pochi problemi alla diffusione dell'IoT, posto che renderebbe impossibile per la rete 5G differenziare tra tipologie di comunicazione: la tecnologia 5G prevede invece vari livelli di qualità del servizio associati in particolare a vari livelli di latenza, posto che la comunicazione tra oggetti presenta bisogni diversi rispetto a quella tra persone (Renda 2014b).
- *Advanced robotics.* La quarta rivoluzione industriale prevede un ampio ricorso alla robotica avanzata. Non a caso imprese industriali come la Volkswagen hanno annunciato che in futuro ogni lavoratore che andrà in pensione verrà sostituito da un robot, piuttosto che da un essere umano<sup>16</sup>.
- *Stampanti 3D.* L'impatto della diffusione delle stampanti 3D è stato fin qui quasi sottovalutato nella comunità dei *policy maker*. La possibilità di sviluppare componenti quasi in tempo reale e condividere prototipi su scala globale all'interno delle catene del valore globali offre opportunità enormi per il futuro della produzione industriale. Non si tratta semplicemente di sviluppare prototipi (esperti del settore sostengono che usare una stampante 3D solo per generare prototipi più rapidamente equivale a utilizzare un computer per scrivere lettere – equivale, in altre parole, a un sottoutilizzo notevole): le stampanti 3D possono rivoluzionare la gestione dell'intera filiera, e mettere il consumatore nella posizione di entrare all'interno del

---

<sup>16</sup> Fabio Savelli, “La soluzione-choc di Volkswagen. Robot al posto dei pensionati”, in *Corriere.it*, 10 ottobre 2014, [http://www.corriere.it/economia/14\\_ottobre\\_10/soluzione-choc-volkswagen-robot-posto-pensionati-b9ae03b8-5087-11e4-a586-66de2501a091.shtml](http://www.corriere.it/economia/14_ottobre_10/soluzione-choc-volkswagen-robot-posto-pensionati-b9ae03b8-5087-11e4-a586-66de2501a091.shtml).

design di un prodotto, “scaricandolo” dalla rete invece di acquistarlo in modi più convenzionali, esattamente come gli utenti scaricano le canzoni da iTunes o i libri da Amazon sul Kindle.

- *Catene del valore modulari e granulari.* La digitalizzazione di tutta la catena del valore e la possibilità di configurare in tempo reale i prodotti seguendo le preferenze dell’utente portano a possibilità enormi per quanto riguarda la differenziazione di prodotto e l’esternalizzazione di funzioni produttive anche di piccola entità a soggetti terzi. La decisione *make or buy* tipica delle imprese industriali (esternalizzazione/internalizzazione delle fasi della filiera) qui diviene addirittura granulare, con oggetti e apparecchiature industriali in grado di muoversi all’interno della fabbrica e partecipare a vari tipi di processi produttivi in modo flessibile e “quasi intelligente”. In molti casi, la decisione *make or buy* verrà sostituita dalla decisione se produrre direttamente un bene o trasferire i dati all’utente o a un soggetto terzo per farlo generare in loco. Anche in questo caso, ne risultano vantaggi notevoli per l’efficienza del processo di produzione, fino al punto in cui si raggiunge la c.d. “mass customization”, apparentemente un ossimoro, che invece nasconde la possibilità offerta dalla tecnologia, di personalizzare il prodotto per una pluralità indefinita di utenti finali.
- *Big Data Analytics.* Se si pensa che il 99% dei dati disponibili per l’elaborazione sono stati generati negli ultimi due anni (stime di Cisco), si può comprendere bene come il *big data* stia diventando una disciplina a sé stante, con conseguenze e potenzialità a dir poco incredibili. La possibilità di analizzare dati di ogni sorta ed elaborarli a fini di previsione di eventi attuali (*nowcasting*) o futuri (*forecasting*) consente, anche nelle applicazioni industriali, di prevedere in modo accurato possibili malfunzionamenti lungo l’asse produttivo, catturare mutamenti nelle preferenze dei consumatori, disegnare nuovi prodotti quasi in tempo reale, e molto altro.

Tutte queste tecnologie (ed altre se ne possono aggiungere, ad esempio il *nanotech*) stanno maturando allo stesso tempo, ed è assai difficile prevedere come diversi stadi di maturazione potranno influire sull’emergere di specifici modelli di business. Quello che è indiscutibile è che la transizione che l’industria sta vivendo porterà con sé vincitori e vinti, sia a livello di competizione globale, sia per quanto riguarda le competenze e le specializzazioni presenti sul mercato del lavoro. Le principali conseguenze che si possono trarre ad oggi sono le seguenti:

- *Industrie 4.0 promette importanti guadagni di efficienza.* In Germania, il guadagno di efficienza è stato stimato, per i principali settori industriali, in misura pari al 18% nel giro dei prossimi cinque anni, al quale si associa un +12% nel fatturato industriale (stime Price Waterhouse Coopers).

- *Allo stesso tempo, Industrie 4.0 richiede importanti investimenti.* Anche se tale circostanza viene presentata come una conseguenza positiva della strategia industriale approntata dalla Germania, in verità si tratta di costi aggiuntivi da sostenere. Soltanto per la Germania, gli investimenti necessari per adeguare il sistema produttivo nei prossimi 5 anni sono stimati in 40 miliardi di euro all'anno (dati PwC). A livello pan-europeo, tali investimenti potrebbero superare i 200 miliardi annui, una cifra che nemmeno il piano Juncker nel più ottimistico degli scenari può raggiungere.
- *Non adottare una strategia Industrie 4.0 come quella tedesca significa perdere competitività* in molti settori industriali nel corso dei prossimi anni. La strategia tedesca appare a un tempo come una strategia di specializzazione intelligente (la Germania è leader in numerosi settori industriali coinvolti) e come una strategia di sopravvivenza, tesa a preservare la leadership tedesca dal sicuro attacco di realtà industriali come gli USA e il Giappone e realtà emergenti come la Cina, ormai leader nelle tecnologie di connettività e in grande ascesa nelle nanotecnologie, le tecnologie per l'energia rinnovabile, e persino negli *embedded systems*.
- *L'impatto in termini di occupazione è incerto.* Da un lato, la Germania sostiene che le nuove tecnologie genereranno numerosi posti di lavoro, soprattutto nel settore dei servizi. Per altri versi, è innegabile che l'evoluzione tecnologica che porta alla quarta rivoluzione industriale prevede la scomparsa di intere tipologie di lavoro. Uno studio del *Department of Labor* statunitense ha stimato che circa il 65% degli studenti che nel 1999 frequentavano le scuole sarebbero stati impiegati in posti di lavoro che all'epoca ancora non esistevano<sup>17</sup>.
- *L'impatto sul sistema di istruzione è potenzialmente dirompente.* Già oggi la Commissione europea stima che a fronte di 26 milioni di disoccupati nei 28 paesi membri vi siano all'orizzonte quasi un milione di posti di lavoro vacanti nel settore ICT. Si tratta soprattutto di competenze nel settore *analytics*. Nel settore del *big data* si assiste a un aumento significativo della domanda (+40% tra il 2011 e il 2013, ma è solo l'inizio); mentre si stima che manchino, a livello mondiale, un milione di posti di lavoro nel settore sicurezza informatica, e due milioni nei settori ICT (dati Cisco e US Bureau of Labor and Statistics). Il tema dello sviluppo delle competenze è divenuto ad oggi prioritario anche nei consessi internazionali più "generalisti", come il World Economic Forum di Davos. La necessità di aggiornare le competenze

---

<sup>17</sup> US Dept. of Labour, *Futurework. Trends and Challenges for Work in the 21st Century*, August 1999, <http://www.dol.gov/dol/aboutdol/history/herman/reports/futurework/report.htm>.

sia dei lavoratori occupati che di quelli non occupati è una delle vere sfide del prossimo decennio.

- *L'impatto sul welfare è anch'esso notevole.* I paesi con età media avanzata come quelli europei, e in particolare quelli con tassi di disoccupazione elevata (ad esempio la Spagna e l'Italia) dovranno affrontare una vera e propria emergenza sociale. In molti casi, sarà necessario assicurarsi che chi ha perso il lavoro in età avanzata venga adeguatamente formato per poter rientrare nel mondo del lavoro con competenze adeguate. Una sfida importante sarà quella di individuare il giusto equilibrio tra lavoro e formazione (*work-train balance*), oltre che tra lavoro e tempo libero (*work-life balance*). E soprattutto, la sostenibilità dei sistemi pensionistici sarà messa a dura prova dalla crescente robotizzazione dei mestieri più manuali, a meno che non si riesca a ridisegnare il sistema di istruzione scolastico e universitario in modo da garantire la generazione di competenze sufficienti a supportare la transizione verso la quarta rivoluzione industriale.

### 5.2.1. *Una Industrie 4.0 europea? Ottimismo e perplessità*

La strategia *Industrie 4.0* tedesca costituisce un mirabile sforzo di coesione e rilancio industriale in ottica *multi-stakeholder*. Non a caso, la strategia è stata sviluppata per coinvolgere l'intero territorio della Germania e sia le grandi imprese che le piccole e medie imprese tedesche. A guidare la strategia, insieme al governo e all'accademia, sono i colossi tedeschi come Siemens, SAP, Deutsche Telekom, Bosch. La confindustria tedesca, BDI, ha benedetto la strategia sin dal primo istante. E gli annunci provenienti dal governo hanno sin qui enfatizzato il potenziale della strategia di generare posti di lavoro, soprattutto nel settore servizi, negli anni a venire.

L'entusiasmo suscitato da *Industrie 4.0* non ha tardato ad arrivare a Bruxelles, dove si vocifera che la Commissione europea stia preparando una Comunicazione sul tema, che sancirà la "promozione" della strategia dal livello nazionale a priorità pan-europea. Peraltro, prima che tale mossa possa essere considerata con favore, è necessario considerare alcuni aspetti sin qui rimasti poco chiari nella strategia tedesca, e che diventano ancor più oscuri se immaginati a livello europeo.

Innanzitutto, la strategia tedesca si basa sull'ipotesi che il mercato del lavoro possa adattarsi alle esigenze della quarta rivoluzione industriale in tempi ragionevolmente brevi. Se tale ipotesi è azzardata per la Germania, essa diventa acrobatica per paesi come l'Italia, che presentano una età media più avanzata, una disoccupazione ben maggiore, un livello di competenze (si vedano le classifiche PISA dell'OCSE) inferiore sia in termini di *literacy* che di *numeracy* e una dimensione media di impresa assai inferiore. La sostenibilità, già

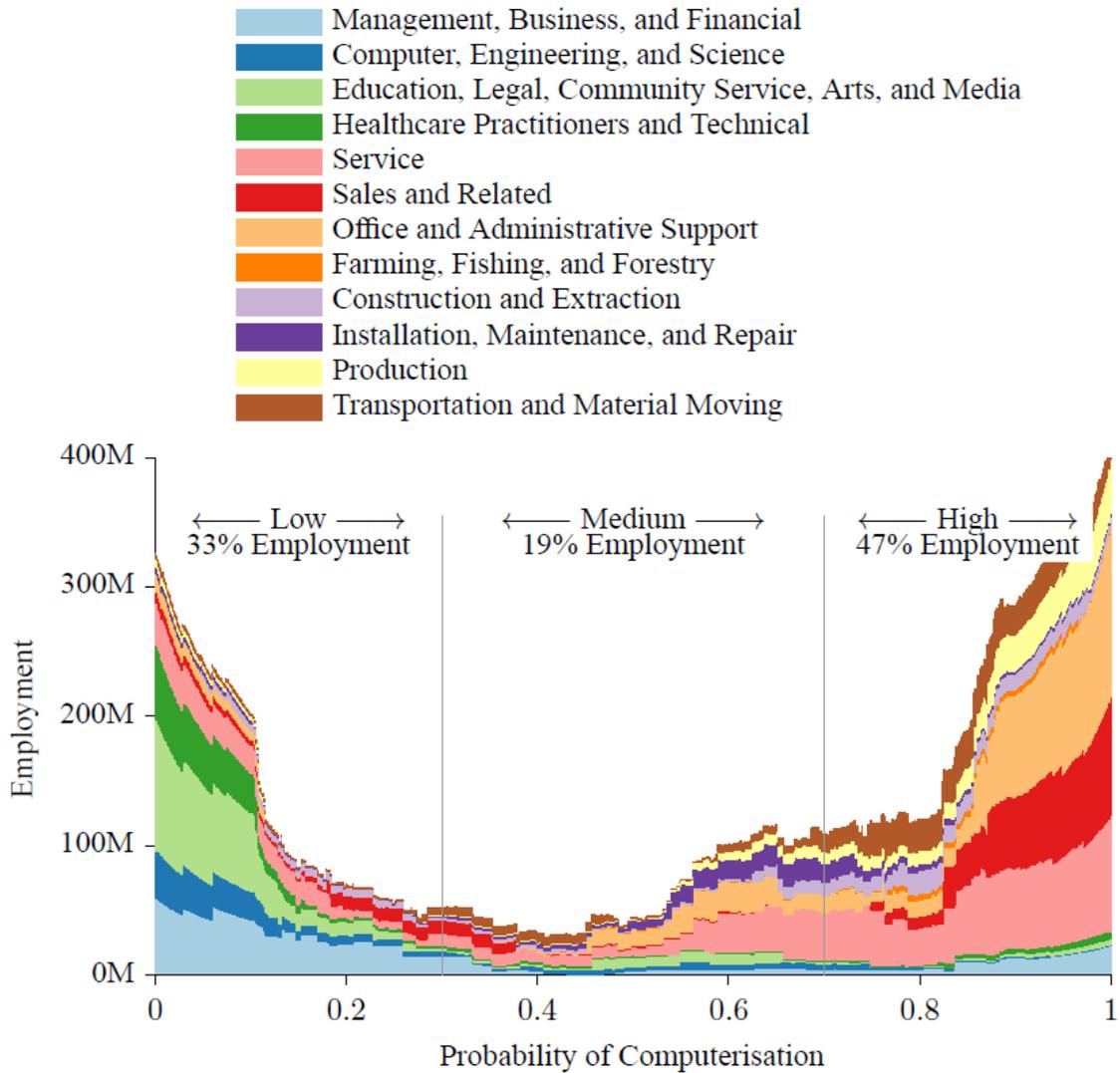
controversa, di *Industrie 4.0* per la Germania potrebbe necessitare di un ripensamento se applicata ai 28 paesi europei.

Inoltre, la strategia tedesca potrebbe nascondere un risvolto di politica industriale poco enfatizzato, ma assolutamente in linea con la posizione tedesca nel dibattito europeo e transatlantico. Secondo alcuni *rumors*, confortati dalle dichiarazioni di Angela Merkel alla conferenza CeBIT tenutasi a Hannover a inizio 2015, le maggiori compagnie ICT in Germania hanno formato un'alleanza affinché possano essere competitive sul mercato IoT al pari delle rivali americane OTT. L'alleanza, formata da Deutsche Telekom e da SAP, mira a sviluppare standard diversi e contrari a quelli proposti dall'Industrial Internet Consortium, dall'Open Interconnected Consortium e da AllSeenAlliance, i maggiori leader nella standardizzazione M2M fondati da AT&T, Cisco, IBM, Intel e General Electric. Se così fosse, la convenienza per l'Europa di una strategia tutta tedesca andrebbe valutata con cautela.

Ancora, se la strategia *Industrie 4.0* è senza dubbio una buona idea per la Germania, che come si diceva è attualmente leader in alcune delle tecnologie coinvolte, lo stesso non si può dire necessariamente per gli altri paesi europei, che presentano un tessuto industriale diverso e certamente meno avanzato. Ancor più del nostro paese, di cui si dirà più diffusamente nella Parte III di questo Rapporto, stati membri come il Regno Unito, la Francia, l'Olanda, i paesi scandinavi e alcuni paesi dell'Est presentano sistemi economici assai meno orientati sull'industria, e maggiormente legati ai servizi. Per questi paesi, la politica industriale potrebbe dover essere declinata in modo diverso.

Infine, se da un lato sembra evidente che la strategia *Industrie 4.0* possa diventare protagonista in Europa, dall'altro non vi è altrettanta evidenza rispetto a iniziative che risultano complementi essenziali, come si è avuto modo di ricordare. Ci si riferisce in particolare a una visione sostenibile ed efficiente del sistema di istruzione europeo, a un'agenda digitale che non ignori l'Internet delle Cose, e soprattutto a una discussione sulle politiche di *welfare* necessarie a sostenere una transizione verso un modello di società nel quale la metà dei mestieri odierni diventa, rapidamente, obsoleta e soggetta a rapida robotizzazione, come mostrato da uno studio recente di Michael A. Osborne e Carl Frey della Oxford Martin School, e illustrato dalla Figura qui sotto.

**Figura 12 – I lavori maggiormente soggetti a computerizzazione negli anni a venire**



Fonte: Osborne-Frey (2013).

# **PARTE III**

## **L'ITALIA**

## 1. Internazionalizzazione e attrazione degli investimenti esteri: l'eterno ritorno

---

Il tema dell'internazionalizzazione del tessuto produttivo è da molti anni considerato cruciale per l'Italia. La scarsa dinamicità dell'economia nazionale, preda di tassi di produttività in calo e oggi sull'orlo della deflazione, impone infatti alle nostre realtà produttive di aprire nuovi spazi conquistando mercati all'estero. Tale impresa è ancora possibile grazie alla riconosciuta qualità dei prodotti nazionali, ma è resa difficoltosa dalla piccolissima dimensione di gran parte delle imprese nazionali, nonché dalla scarsa dotazione di capitale umano e alla scarsa vocazione internazionale di molte di esse. Allo stesso tempo, l'Italia presenta da anni anche un problema di internazionalizzazione "in entrata", nel senso che il nostro paese non è in grado di attrarre sufficienti investimenti dall'estero. A tal proposito, è stato calcolato che se riuscisse a raggiungere lo stesso livello di investimenti diretti esteri della Germania, l'Italia potrebbe contare ogni anno su circa 16 miliardi di euro in più. Senza contare che gli investimenti diretti esteri portano normalmente vantaggi anche in termini di cultura imprenditoriale e di capacità di intercettare la domanda espressa dai mercati internazionali.

Nel corso del 2013 il governo Letta ha finalmente deciso di affrontare il triplice problema dell'internazionalizzazione (limiti strutturali e dimensionali, carenze di *governance* nazionale, scarsa efficacia e coesione dell'attività oltre confine) disegnando un pacchetto di riforme dotato potenzialmente di sistematicità e coerenza. Tali riforme, contenute nel pacchetto Destinazione Italia, prevedevano misure assai ambiziose come la costituzione di uffici *ad hoc* pienamente integrati nella rete diplomatico-consolare nei più importanti centri economici mondiali. Il Decreto Legge n. 145 del 23 dicembre 2013 prevedeva il rifinanziamento dell'attività di promozione dell'ICE per 22 milioni di euro per l'anno 2014, l'estensione degli orari di apertura delle dogane e l'ampliamento dei consorzi per l'internazionalizzazione delle imprese agricole. Nel febbraio del 2014, come ultimo atto del governo Letta, il decreto Destinazione Italia è stato convertito in legge dello stato.

Cosa è accaduto da allora? L'azione del governo Renzi ha segnato una netta discontinuità rispetto a quella annunciata dal governo precedente, tanto che il pacchetto Destinazione Italia è stato marginalizzato fino a perdere quasi interamente di importanza. La discontinuità tra i due governi ha ovviamente frustrato non poche aspettative, ancor di più se si considera che la seconda metà dell'anno 2014 ha visto emergere un dibattito piuttosto acceso sulla necessità di

ridimensionare i contributi delle imprese alle Camere di commercio, da molti considerate come volano essenziale del processo di internazionalizzazione. La commissione Bilancio del Senato ha da ultimo bocciato una parte dell'articolo 9 della legge Madia che delegava il Governo a riorganizzare la rete delle Camere di commercio, perché la prevista eliminazione dei diritti camerali a carico delle imprese non era “a costo zero” ma avrebbe comportato un onere che la legge non aveva previsto e quindi non aveva coperto. Rimane dunque il taglio del 50% dei diritti che le imprese devono annualmente alle Camere di commercio, spalmato in tre anni, già deciso dal decreto legge 90/2014, con una previsione di risparmi pari a circa 400 milioni di euro. L'anno 2014 è stato inoltre caratterizzato da una lunga e sanguinosa battaglia condotta dal governo nell'ambito del semestre di presidenza di turno del Consiglio dell'Unione europea, sul tema del c.d. “made in”: il testo della direttiva che prevedeva l'obbligo di indicare nell'etichetta l'origine dei prodotti non alimentari fabbricati nei paesi terzi non ha superato l'esame del Consiglio, soprattutto per il veto della Germania. E anche l'insistenza della presidenza italiana sulla necessità di accelerare la conclusione dei negoziati sul partenariato transatlantico (TTIP) non sembra aver prodotto i risultati sperati: particolari criticità sembrano sorgere in merito alla protezione delle indicazioni geografiche, considerate prioritarie per l'Europa ma mal digerite dagli Stati Uniti.

Peraltro, qualche nota positiva è arrivata negli ultimi tempi. Il governo è riuscito – non senza difficoltà – a stanziare 200 milioni di euro per il triennio 2015-2017 per il “sostegno all'internazionalizzazione”, con l'obiettivo di ampliare entro i prossimi tre anni il numero di imprese esportatrici di 20 mila unità, aumentare i ricavi oltre confine di 50 miliardi (oggi a quota 389 miliardi ma fermi al palo) e attrarre investimenti esteri in Italia per 20 miliardi l'anno. 150 milioni verranno messi a disposizione nel 2015, al fine di sfruttare al meglio la vetrina dell'Expo di Milano. Trenta milioni sono destinati allo sviluppo dei 15 principali eventi fieristici nazionali. Per le PMI sono previsti 25 milioni in voucher da 10 mila euro per “accedere a management specializzato all'export a costi ridotti”. Altri due milioni andranno a riempire il fondo di formazione per gli *export manager*, in collaborazione con le Regioni. Per imparare ad esportare c'è poi il *roadshow* per le PMI, evento di formazione sui territori, coperto da fondi per 4 milioni di euro. Il piano prevede 5 azioni in Italia e 5 all'estero, seguendo l'idea di un “solo telefono per l'import e l'export”. Lo sforzo si concentra sugli scaffali della grande distribuzione oltre confine: 25 milioni di euro per promuovere e inserire prodotti del Made in Italy. Ci saranno anche piani speciali (20 milioni) dedicati ai nuovi mercati emergenti e un nuovo brand del Made in Italy.

Il “Piano straordinario per il rilancio internazionale dell'Italia”, approvato dal governo nell'ambito del pacchetto Sblocca Italia, appare assai condivisibile nei suoi contenuti essenziali. Non mancano, peraltro, motivi di preoccupazione. Innanzitutto, il Piano sembra dare un ruolo centrale all'Istituto per il

Commercio Estero, ente che peraltro vedrà ridursi la sua dotazione di personale del 30% a seguito della *spending review*. Inoltre, lo *one-stop-shop* previsto per gli investitori esteri in Italia è il frutto di un accorpamento tra servizi di ICE e di Invitalia che si prospetta quanto meno laborioso. Terzo, le modalità di internazionalizzazione non sembrano sufficientemente orientate verso le grandi catene del valore globali, né verso la creazione di forme di *joint venture* tipicamente utilizzate nelle fasi intermedie della filiera produttiva. Collegata a questo problema è la mancanza di sforzi per inserire le PMI nazionali nel contesto dei grandi progetti di ricerca europei e internazionali, a partire dalle piattaforme europee per le *Key Enabling Technologies* e la c.d. *Industria 4.0*, il piano con cui la Germania punta a rimpatriare molte competenze e molti posti di lavoro abbinando l'Information Technology ai settori tradizionali della manifattura (cfr. Parte II, Sezione 5.2.1 di questo Rapporto). Da ultimo, appare singolare la mancanza del turismo come area elettiva del Made in Italy e decisamente sinergica con quella del commercio internazionale. E manca ancora, come da anni si è cercato di sottolineare, una vera e propria visione per il futuro industriale del paese e per il suo collocamento all'interno dell'economia globale (v. Sezione 2 di seguito). Tale mancanza di visione continuerà anche nel 2015 a riverberarsi sulla capacità del nostro paese di “fare sistema” all'estero.

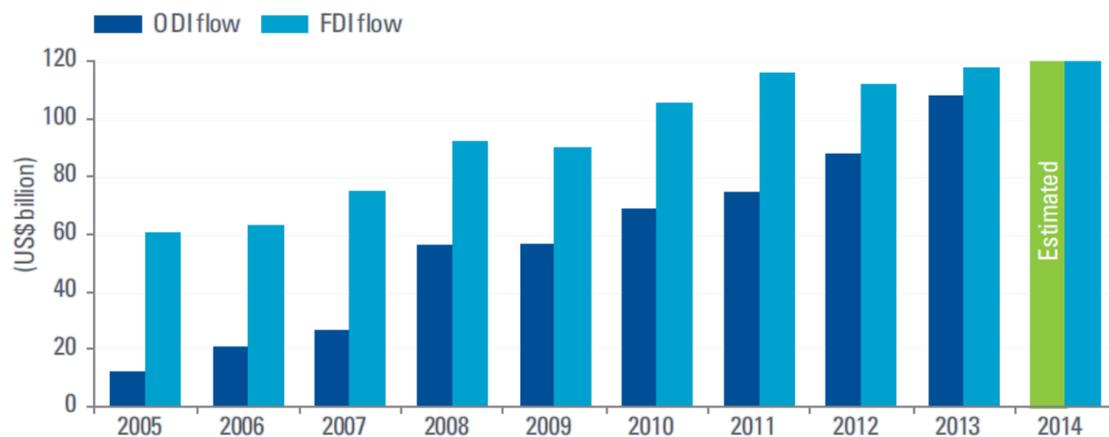
Da ultimo, è necessario ricordare che nella maggior parte dei casi l'internazionalizzazione (soprattutto quella “in entrata”) non dovrebbe essere considerata come una politica, ma come un risultato della buona politica. In altre parole, se davvero l'Italia riuscirà a compiere passi in avanti sul percorso delle riforme strutturali e della riforma dell'amministrazione pubblica, l'attrattività del nostro sistema paese per gli investitori stranieri tornerà ad essere assai più elevata. È dunque sul sentiero delle riforme, non nella cabina di regia, che si gioca soprattutto la partita dell'apertura dell'Italia al resto del mondo.

### **1.1. Gli investimenti cinesi in Italia**

Gli ultimi anni hanno visto l'emergere di multinazionali basate in economie emergenti, che sono progressivamente divenute investitori fondamentali su scala globale in termini di investimenti diretti esteri. In particolare la Cina è ad oggi il principale investitore a livello globale, e segue strategie spesso poco note ai non addetti ai lavori. Recentemente, come avremo modo di vedere, l'interesse della Cina per l'Italia si è rafforzato notevolmente, fino a divenire quasi prioritario per via del *know how* posseduto dalle nostre imprese e anche dal momento di difficoltà economica che tutto il sistema paese, incluse alcuni grandi imprese, sta attraversando.

L'ascesa della Cina come investitore globale è una conseguenza naturale del progresso economico registrato in quel paese, ma anche di una precisa strategia governativa (c.d. “going out” strategy), implementata dal governo a partire dal 2001. Da allora, gli investimenti diretti cinesi sono cresciuti in modo impressionante, anche durante la crisi finanziaria. I flussi di investimenti verso l'estero ammontavano a circa 84 miliardi di dollari nel 2012, il 12% in più rispetto all'anno precedente. E nel 2014 per la prima volta la Cina è diventata un esportatore netto di capitali, posto che gli investimenti diretti esteri in uscita hanno superato quelli in entrata (v. Figura qui sotto).

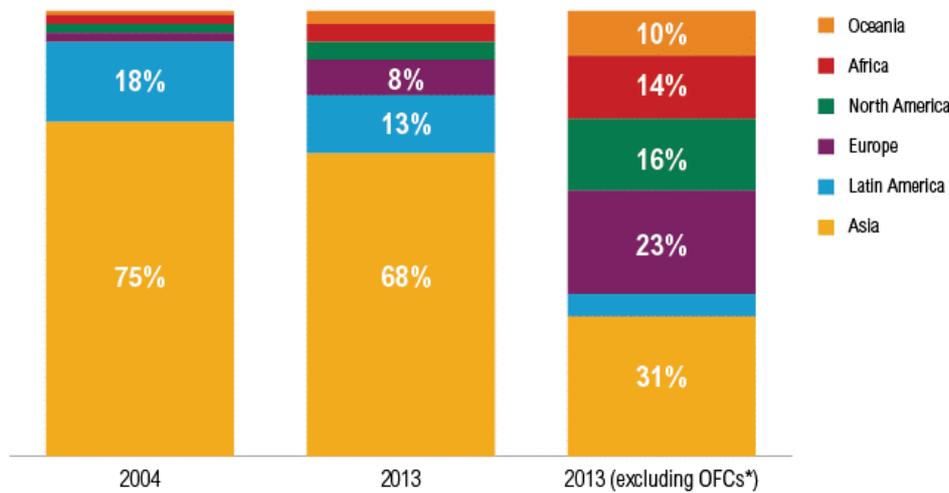
**Figura 13 – Flussi di investimenti diretti in entrata e in uscita della Cina, 2005-2014**



Source: '2013 Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment', Ministry of Commerce, 21 January 2015, <http://www.mofcom.gov.cn/xwfbh/20150121.shtml>, 27 October 2014, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/gzsd/201410/20141000773143.shtml>; '2014 China Statistical Yearbook', NBS, <http://data.stats.gov.cn/english/easyquery.htm?cn=C01>; KPMG Analysis

Per quanto concerne la destinazione geografica, la Figura qui sotto mostra come nel tempo gli investimenti si siano espansi notevolmente al di fuori dell'Asia. Se non si considerano i flussi relativi ai centri finanziari offshore (OFCs), si può facilmente osservare come nel 2013 l'investimento cinese nel mondo fosse assai bilanciato, raggiungendo addirittura il 23% del totale in Europa.

**Figura 14 – Distribuzione geografica degli investimenti diretti esteri cinesi, 2004 v. 2013**



Source: <http://bit.ly/1Jvef5J>

WORLD RESOURCES INSTITUTE

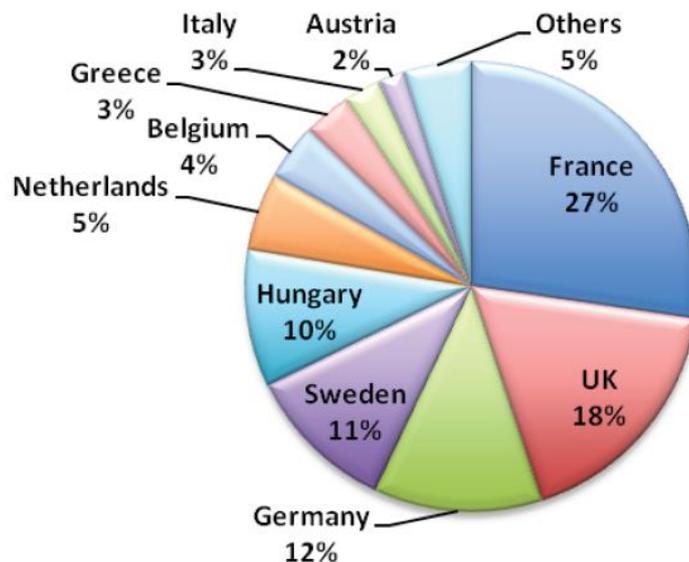
Oltre ai casi di Australia e Canada, che sono stati per lo più oggetto di interesse per via delle loro risorse naturali, la maggior parte degli investimenti orientati all'acquisizione di *asset* strategici da parte degli investitori cinesi è oggi concentrata negli Stati Uniti e in Europa. Tuttavia, mentre gli USA hanno assistito da molti anni all'entrata di imprese cinesi in molti settori industriali<sup>18</sup>, le tendenze più recenti mostrano un significativo aumento degli investimenti nella produzione hi-tech e servizi avanzati, compresi i servizi finanziari, l'intrattenimento e IT. Solo nel primo trimestre del 2014, gli investitori cinesi hanno annunciato offerte del valore di oltre 6 miliardi dollari nel settore *high tech*, tra cui le acquisizioni di Motorola Mobility, dell'unità di server x86 di IBM, e della casa automobilistica elettrica Fisker.

Gli investimenti in Europa sono chiaramente più eterogenei date le differenze economiche tra i vari paesi. L'Europa offre un gran numero di vantaggi agli investitori cinesi: in generale, può essere considerata una destinazione sicura; ha un grande mercato unico di 500 milioni di consumatori, una lunga esperienza in una vasta gamma di produzioni manifatturiere tradizionali, ma anche una forte specializzazione in tecnologie avanzate, ed è sede di marchi internazionali molto noti. Una recente indagine gestita dalla Camera di commercio europea in Cina (2013) su 74 aziende cinesi mostra che la grande

<sup>18</sup> Il Gruppo Rhodium ha monitorato 820 progetti di grandi dimensioni, quindi di almeno 500 mila dollari, per un importo complessivo di 37,4 miliardi dal 2000. Cfr Hanemann-Rosen 2012.

maggioranza investe nel vecchio continente per ampliare il proprio mercato di sbocco. Quasi un terzo delle imprese si concentra su tecnologie avanzate e acquisizione di know-how come motivazione chiave. Un recente rapporto del gruppo Rhodium (Hanemann-Rosen 2012) ha comparato varie fonti di dati ed ha concluso, in modo sistematico, che le principali destinazioni degli investimenti cinesi sono state negli ultimi anni la Francia, il Regno Unito e la Germania (vedi Figura qui sotto): mentre la Francia è oggetto di interesse soprattutto nei settori ad alta intensità di capitale (quali i prodotti chimici ed energia), il Regno Unito è meta più attraente per le attività finanziarie. La Germania, invece, è di gran lunga il paese che ha ricevuto il maggior numero di investitori cinesi, anche se mediamente di piccole dimensioni.

Negli ultimi anni, alcune attività strategiche nel settore manifatturiero sono passate in mani cinesi. Esempi di queste acquisizioni sono visibili nel settore dei macchinari industriali (Beijing No.1 Machine Tool-Coburg Waldrich) o dell'energia rinnovabile (Goldwind-Vensys) in Germania; in quello dei ricambi auto in Svezia (BAIC-Weigl); nei prodotti chimici in Francia (ChemChina-Bluestar Adisseo); nell'aviazione generale in Austria (AVIC-FACC) e nelle risorse naturali in Norvegia e in Islanda. Oltre a questo, le imprese cinesi cercano di profittare dell'abbondante capitale umano europeo in alcuni settori come le telecomunicazioni, con il caso di Huawei, che ha aperto sedi in tutto il continente (Amighini et al. 2014). Anche i paesi dell'Europa orientale stanno attirando investimenti cinesi a causa dei minori costi dei fattori produttivi e dell'opportunità di accedere comunque al mercato unico europeo: gli esempi più importanti includono il settore dell'elettronica, con aziende come Hisense e Haier in Polonia, o nell'*automotive* gli investimenti effettuati dalla Gran-Wall in Ungheria e Bulgaria nelle fabbriche di montaggio di auto nuove destinate ai mercati europei.

**Figura 15 – Distribuzione geografica degli investimenti cinesi in Europa, 2011**

Fonte: Sanfilippo (2014) su dati di Hanemann-Rosen (2012).

In quest'ottica, ci sarebbe da rallegrarsi della recente impennata degli investimenti esteri nel nostro paese, soprattutto (ma non solo) di provenienza cinese. Basti pensare alla recente acquisizione del 40% di Ansaldo Energia da parte di Shanghai Electric Group e agli investimenti recenti della People's Bank of China per l'acquisizione di quote al di sopra del 2% di molte società italiane quotate in borsa, tra cui Eni, Enel, Fiat Chrysler, Telecom Italia, Prysmian, Generali. Ancora più importante è l'investimento della State Grid Corporation cinese nel 35% della CDP Reti, la quale a sua volta possiede partecipazioni in imprese cruciali per l'economia del paese. Da ultimo, dopo che Ansaldo Breda e Ansaldo Sts sono finite, nonostante l'interesse dei cinesi di Insignia, ai giapponesi di Hitachi, l'interesse di Pechino si è orientato sulla Pirelli e forse, in futuro, su World Duty Free (Benetton) e Monte Paschi di Siena. Il recente accordo tra Camfin, la holding che controlla il 26% della Bricco, e ChemChina ha sancito l'inizio di un complesso percorso che porterà nel giro di tre anni il colosso di stato cinese a rilevare la maggioranza della Pirelli a un costo che supera di poco i sette miliardi di euro. Si tratta della definitiva dipartita di Pirelli, già parzialmente ceduta ai russi di Rosneft per 500 milioni di euro l'anno scorso, dalla gestione italiana, nonostante il fatto che Tronchetti Provera dovrebbe rimanere in sella al consiglio di amministrazione fino al 2021.

È proprio la manovra di ChemChina su Pirelli a suscitare gli interrogativi più pressanti. Per certi versi si tratta di una novità per gli investitori cinesi, fin qui sovente orientati all'acquisizione di quote di minoranza in imprese industriali o di design (anche se non mancano alcuni precedenti illustri, tra tutti

l'acquisizione dei cantieri Ferretti). Perché la Cina ha iniziato a fare sul serio, riversando sull'Italia più di tre miliardi di euro di investimenti nel 2014? Dovremmo essere contenti del fatto che alcune imprese “storiche” stiano uscendo gradualmente dai confini nazionali? Quale sarà l'impatto sull'economia del nostro paese?

Sui motivi dell'accelerazione cinese e sull'interesse per Pirelli vi sono opinioni d'ogni sorta. L'ipotesi più semplice è che la Cina stia approfittando della crisi delle grandi imprese italiane (spesso affossate da debiti, come nel caso di Pirelli e Finmeccanica) e dell'apprezzamento del Renminbi rispetto all'euro per fare “shopping” a buon mercato di realtà imprenditoriali di assoluto interesse. E vi è chi prospetta per la nuova Pirelli un futuro da protagonista nella strategia commerciale cinese, tesa a creare – anche grazie alla futura Banca asiatica delle infrastrutture la cui creazione è caldeggiata anche dal nostro paese – una nuova “via della seta” che porti i prodotti cinesi attraverso i Balcani e il porto del Pireo (già cinese) all'Europa continentale. Ma vi è anche chi vede nell'intervento cinese un più complesso tentativo di venire incontro al partner Rosneft, in chiara difficoltà per le sanzioni contro la Russia e per il calo del prezzo del greggio, consentendole di monetizzare la propria quota azionaria, del valore di circa un miliardo di euro.

Diversa è la questione dell'impatto dell'investimento cinese sull'economia italiana. Non è difficile immaginare che l'impennata degli investimenti cinesi sia dovuta anche all'accordo stretto l'anno scorso tra i primi ministri Matteo Renzi e Li Keqiang, teso a portare “più Italia in Cina e più Cina in Italia”. Ma sono in molti a considerare l'accordo con ChemChina alla stregua di una svendita, ancor più perché la Pirelli possiede un patrimonio di *know how* e ricerca che sarebbe drammatico vedere defluire al di fuori del territorio nazionale. E se anche il patto prevede che il centro di ricerca e sviluppo e il quartier generale di Pirelli restino in Italia e che un eventuale trasferimento debba essere approvato dal 90% degli azionisti, è evidente che in futuro l'interesse cinese sarà sempre più prevalente nell'azienda del Pirellone. Si tratta dunque di una questione di tempo. Alcuni, tra i più maliziosi, sintetizzano la situazione come un incontro di interessi tra Tronchetti, interessato a stare in sella altri cinque anni, e i cinesi, interessati al controllo e, in futuro, al completo assorbimento del business di Pirelli nell'economia nazionale.

In conclusione, sarebbe troppo facile sostenere che a lamentarsi dell'operazione Pirelli siano soltanto i “gufi”. Più l'economia diventa globalizzata, più paesi come l'Italia devono rendersi conto che competere sul livello dei salari è impossibile: meglio invece lavorare sul patrimonio di conoscenze del paese e sulla produttività e creatività del nostro tessuto industriale. Farsi soffiare *know how* da investitori stranieri senza formulare alcuna visione di sviluppo futuro significa, ineluttabilmente, perdere posti di lavoro e competitività industriale

nel corso dei prossimi anni, proprio mentre in Europa si cerca di giocare, nuovamente, la carta della politica industriale. Quando, e se, gli alfieri di Jucker dovessero arrivare a rilanciare, a suon di miliardi, la politica industriale dell'Unione europea, in Italia potrebbe essere già troppo tardi per immaginare un rinascimento industriale. Ecco perché i cinesi, come tutti gli altri investitori stranieri, devono essere benvenuti se intendono investire nel sistema paese, ma non quando cercano, in modo scaltro quanto legittimo, di profittare delle debolezze del nostro povero, malandato capitalismo senza contribuire alla sua maturazione.

## 2. Verso una politica industriale nazionale?

---

Di fronte alla transizione verso l'Internet of Things e la c.d. quarta rivoluzione industriale, l'Italia si trova di fronte a sfide molto importanti, che richiedono la formulazione di una visione concreta per il futuro del paese. Non è sfuggito infatti ai commentatori più attenti che, se la prima economia industriale europea, leader in settori chiave dell'industria del futuro si pone il problema di mobilitare tutti gli *stakeholder* coinvolti (grande e piccola industria, università, autorità pubbliche di quasi tutte le regioni) per approntare una strategia di lungo periodo tesa a preservare e consolidare la propria posizione competitiva a livello globale, come mai l'Italia – seconda economia europea – non si è ancora posta in maniera seria questo problema?

Le risposte a questa domanda sono molteplici. Da una parte, non è del tutto vero che l'attuale governo non si sia posto il problema della transizione tecnologica: è stata ad esempio creata una *task force* interna al Ministero dello Sviluppo economico per affrontare il problema da un punto di vista il più possibile olistico, al fine di elaborare un c.d. "industrial compact" nazionale. E alcuni degli esperti in forza al MISE posseggono senza dubbio le competenze per stimolare una discussione proficua su questi temi.

Peraltro, è importante sottolineare l'assoluta urgenza di un piano ambizioso per ammodernare il tessuto imprenditoriale e la macchina amministrativa del paese, proprio per via dell'imminenza della quarta rivoluzione industriale. La ragione principale è che l'Italia sembra aver perso, sin qui, il treno della terza rivoluzione industriale, e questo non può che riverberarsi sulle sue capacità di farsi trovare pronta per la successiva transizione. L'unica possibilità per il nostro paese sarebbe quella di affrontare in modo coeso, sulla base delle proprie peculiarità e dei propri punti di forza, le sfide poste da *Industria 4.0*. Ciò potrebbe portare a un risultato virtuoso, nel quale il nostro paese riesce a realizzare un salto doppio e mettersi al passo, se non avanti, alle principali economie europee e ad alcuni dei *competitor* globali (il c.d. *leapfrogging*, come viene definito in gergo anglosassone).

Quali sono le principali debolezze che in questo momento caratterizzano il sistema Italia? Di seguito, elenchiamo le principali.

- *Deficit infrastrutturale*. La disponibilità di reti a banda ultra-larga fissa e mobile è un presupposto essenziale per poter realizzare la transizione verso *Industria 4.0*. Purtroppo, in base ai dati della Commissione europea (Digital Agenda Scoreboard) l'Italia è il fanalino di coda in Europa per disponibilità di reti in fibra ottica, e solo di recente il dibattito sembra aver preso una direzione più concreta. Urge, da questo punto di vista, una soluzione al nodo

degli incentivi a investire. Alcuni eventi recenti sembrano dare adito a un moderato ottimismo: tra questi, l’approvazione di un piano – ancora timido – da sei miliardi di euro per la banda ultra-larga, la decisione di Telecom Italia di accelerare l’investimento in reti in fibra per cablare le 40 principali città italiane entro il 2017, e la ventilata entrata sul mercato di Enel, che pensa di utilizzare la propria rete elettrica per portare banda ultra-larga soprattutto nelle zone dove la fibra ottica dell’operatore di telecomunicazioni non costituisce un investimento redditizio (c.d. cluster C e D del territorio nazionale). Tra l’altro, Enel ha recentemente dichiarato che il motivo del suo coinvolgimento è proprio collegato alla necessità di disporre di una infrastruttura che permetta lo sviluppo di soluzioni per le *smart grid* e più in generale le *smart cities*, la mobilità energetica e l’*Internet of Things*.

Agli sforzi per migliorare la diffusione della banda ultra-larga fissa devono, tra l’altro, corrispondere iniziative altrettanto efficaci nel settore di quella mobile, e in particolare nella politica dello spettro. Mobilitare frequenze per la rete LTE e in futuro la rete 5G appare essenziale da questo punto di vista. L’Italia è stata storicamente in ritardo nella politica dello spettro, ivi inclusa la riallocazione del c.d. dividendo digitale alla banda larga mobile. Oggi, decisioni coraggiose in materia di frequenze radio possono significare passi in avanti significativi anche da un punto di vista della *performance economica* del paese.

- *Deficit di competenze individuali.* L’Italia è molto indietro nella generazione di competenze, come confermato dai dati PISA dell’OCSE sia in termini di *numeracy* che di *literacy*, e dunque sia nelle competenze matematiche che in quelle linguistiche. Il problema nazionale non è altro che la versione esacerbata di un problema europeo, che vede l’emergere di un clamoroso *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro tale da contrapporre ai 26 milioni di disoccupati del vecchio continente un milione di posti vacanti nel settore ICT. Uno studio recente ha stimato che nel 2020 in Italia ci saranno 176.000 posti di lavoro vacanti in questo settore. A livello europeo, si stima che il divario tra il numero di posti di lavoro offerti e il numero di persone con le giuste competenze digitali cresca del 3% ogni anno. Il gap in tutta l’Ue passerà dai 275.000 posti di lavoro vacanti nel 2012 a mezzo milione l’anno prossimo e 900.000 entro il 2020. Tra le cause di questa condizione vi è senza dubbio la disastrosa condizione dell’infrastruttura, ma anche la non migliore situazione della scuola. Come riportato dall’OCSE, vi sono in Italia 6 computer ogni 100 studenti rispetto ad una media europea di 16 (solo la Grecia fa peggio di noi); inoltre, la percentuale di studenti iscritti ad istituti scolastici dotati di apparecchiature con tecnologia di alto livello e con connessione ad internet a banda larga è del 6% rispetto ad una media europea del 37%.

- *Cultura e dimensione d'impresa.* Secondo i dati della Commissione europea, l'Italia è ultima in Europa per percentuale di imprese che vendono i loro prodotti in rete. Più in generale, vi è la percezione che la piccolissima dimensione media delle aziende italiane, in larga misura ancora a conduzione familiare e prive di sufficiente personale e competenze per allinearsi alla società dell'informazione, non possa che rendere ancor più difficile il rilancio industriale dell'Italia. Tra l'altro, il problema non sembra affatto essere legato alla produttività dei nostri lavoratori: anzi, a parità di dimensione di impresa le migliori realtà imprenditoriali nazionali risultano spesso più produttive delle loro omologhe tedesche (a fronte di un dato medio che, invece, ci penalizza rispetto alla Germania e appare stagnante sin dai primi anni Novanta). Mancano spesso, però, le competenze manageriali, che risultano essere una delle determinanti del gap di produttività osservato nel nostro paese rispetto al resto d'Europa, e dell'Europa rispetto agli Stati Uniti. Manca inoltre la capacità di lavorare in *team*. Una alleanza tra università, grande impresa e piccola industria appare come l'unico modo per accelerare l'aggiornamento delle competenze, posto il deficit di conoscenze presente sia nel mondo dell'istruzione, sia in quello della piccola e piccolissima impresa: il ruolo delle grandi imprese diventa qui cruciale per superare la fase di stallo in cui il nostro paese è precipitato da due decenni.
- *Amministrazioni pubbliche arretrate.* La cultura delle amministrazioni segue ancora una logica troppo “a compartimenti stagni” sia da una prospettiva orizzontale (vale a dire, all'interno dello stesso livello di governo), sia verticale (tra diversi livelli di amministrazione). I risultati ottenuti nelle città che più di tutte di sono affermate come *smart cities* – ad esempio, Barcellona – mostrano come un cambiamento nel modo di affrontare l'organizzazione metropolitana può generare enormi guadagni in termini di efficienza energetica, soddisfazione del cittadino utente, innovazione, sicurezza. Nel nostro paese prevale, invece, una cultura dell'amministrazione vetusta e spesso inefficiente, frutto anche della mancata transizione verso un modello di governo pienamente trasparente. La mancanza di condivisione delle informazioni tra amministrazioni nazionali, regionali e locali porta a reinventare la ruota nella ideazione e gestione di progetti urbani intelligenti. Si pensi che si stima che in Italia siano già stati spesi quattro miliardi di euro in progetti *smart*, ma non vi è stato alcun coordinamento, né condivisione dei risultati.

# **PARTE IV**

## **APPROFONDIMENTI**

## 1. La transizione energetica mondiale e le prospettive per il Mediterraneo<sup>19</sup>

---

Per gli Stati Uniti l'indipendenza energetica è divenuta negli ultimi anni un vero e proprio *mantra*, un grido di battaglia e una panacea, specialmente in ambito di politica estera. All'indipendenza energetica viene attribuito, tra l'altro, un ruolo chiave nel contrasto alle principali minacce (agli USA, alla democrazia e all'ordine globale): dalla Russia di Putin all'Iran dell'Ayatollah Khamenei fino a meno noti sceicchi arabi e al sedicente stato islamico. L'annessione della Crimea da parte della Russia, ad esempio, è stata considerata come banco di prova della libertà di cui gode Mosca per via della dipendenza energetica europea dalla Russia – libertà rafforzata anche dal fatto che gli USA non risultano essere in grado di fornire rapidamente un'alternativa che renda l'Europa più indipendente da un punto di vista politico ed economico. Gli Stati Uniti hanno perciò tentato di rendere via via più credibile l'immagine di sé stessi come un paese sempre più indipendente dal punto di vista energetico, e quindi più solido e potente nel negoziato internazionale.

Se l'indipendenza energetica americana diverrà realtà, e quali saranno eventualmente le conseguenze di ciò negli equilibri globali, è però ancora uno scenario tutto da verificare. Ma i cambiamenti sono già visibili non soltanto nel mercato USA, ma anche a livello globale. L'offerta di energia è in fase di progressiva diversificazione, mentre la crescita della domanda rispetto alla produzione economica sta rallentando drammaticamente. Il petrolio non è più l'"oro nero", il *deus ex machina* delle relazioni commerciali: il consumo di petrolio a livello globale è fermo, in stagnazione, mentre gli idrocarburi alternativi, il carbone e il gas, vedono espandere le proprie quote di mercato ma all'interno di un settore, quello degli idrocarburi, minacciato dall'ascesa delle fonti rinnovabili. La produzione di idrocarburi sta crescendo più rapidamente nelle Americhe che in qualsiasi altra parte del mondo. Ma se è vero che il rallentamento della crescita – dovuto, a partire dal 2008, alla crisi economica – ha accelerato il calo della domanda e dei prezzi, è parimenti indiscusso che anche un ritorno rapido a livelli di crescita economica soddisfacenti non arresterebbe affatto questo processo di transizione energetica, che va verso un maggiore utilizzo delle fonti rinnovabili.

---

<sup>19</sup> Questo capitolo è stato elaborato a valle dell'incontro del Global Outlook con Robert Springborg.

La regione del Medio Oriente e Nord Africa (MENA), e al suo interno il mondo arabo, sono i più direttamente interessati da questa transizione. Il mondo arabo, in particolare, possiede riserve prodigiose di idrocarburi, che arrivano a rappresentare il 50% e il 30%, rispettivamente, delle riserve mondiali di petrolio e gas. Ma questi stessi paesi non sono riusciti, nel corso degli anni, a sviluppare economie non esclusivamente basate sulla monetizzazione delle risorse energetiche: si tratta della c.d. “maledizione del petrolio”, che oggi si presenta in tutta la sua complessità e la sua drammaticità per tutta la regione MENA. Se i ricavi da petrolio dovessero rimanere stagnanti nei prossimi 2-3 anni, la situazione economica di questi paesi (e anche di altri come la Russia e il Venezuela) ne risulterebbe inevitabilmente compromessa.

Peraltro, va ricordato che l'attuale turbolenza nel settore degli idrocarburi a livello mondiale non fa comodo a nessuno, nemmeno agli Stati Uniti. Il petrolio e il gas (per via della crescente quota di GNL nel mercato globale del gas) sono stati per decenni *commodity* assai fungibili. Problemi eccessivi per l'offerta da parte del mondo arabo avrebbero conseguenze persino per gli Stati Uniti, anche se indipendenti dal punto di vista energetico. Se turbolenze di minore entità sono ormai all'ordine del giorno a causa del costante sabotaggio di oleodotti e dei sequestri di pozzi petroliferi, la violenza è solo una delle cause che hanno portato al calo delle esportazioni da paesi come Siria, Yemen, Egitto e Libia e hanno frustrato le aspettative di un significativo incremento della produzione in Iraq. In quest'ultimo paese, ad esempio, è stata la pessima gestione governativa del settore petrolifero ad indurre alcune delle principali compagnie petrolifere, tra cui la Exxon, a spostarsi a nord nella regione curda, dove il petrolio è meno abbondante ma la sicurezza e il *business climate* sono più ragionevoli.

Anche non considerando la violenza e l'instabilità che regnano sovrane da molto tempo in questa regione, la capacità dei paesi arabi di garantirsi un flusso di ricavi stabile, in grado di consentire ai governi di acquistare le risorse alimentari localmente scarse, è ormai in bilico. Il fatto che i paesi arabi siano tra i meno efficienti dal punto di vista energetico a livello globale contribuisce a rendere il problema ancor più drammatico, posto che l'inefficienza si traduce in un maggior consumo interno di petrolio e gas. Manca inoltre quasi del tutto la capacità di reperire i capitali necessari a espandere la produzione. Alcuni paesi arabi che erano tradizionalmente esportatori netti di energia, come l'Egitto e lo Yemen, sono divenuti ora importatori netti, incapaci persino di onorare gli accordi con le imprese petrolifere che hanno costruito i propri impianti di produzione sul loro territorio. Nel corso del prossimo quinquennio i produttori arabi avranno bisogno di circa 800 miliardi di dollari di nuovi investimenti per sostenere la produzione nei loro giacimenti, e al tempo stesso sarà necessario installare nuova capacità produttiva. Se un tempo le riserve dei paesi arabi erano considerate le più facilmente attivabili, il costo associato al mantenimento delle attività produttive in questi paesi è arrivato a un punto tale che da un

punto di vista economico (anche non considerando il fattore sicurezza) è ormai più conveniente estrarre petrolio e gas negli Stati Uniti utilizzando tecnologie avanzate piuttosto che continuare a operare nel mondo arabo. I paesi arabi che potrebbero espandere più facilmente la propria produzione, come il Kuwait e il Qatar, hanno finora esitato a farlo, anche a causa di conflitti politici interni e del loro livello di indebitamento pubblico. Ora che la produzione di idrocarburi non è più l'Eldorado di un tempo, ma un business come tanti altri, i costi e i rischi degli investimenti ad essa connessi divengono fattore dirimente nella scelta di dove localizzare l'investimento. Non sono pochi i paesi occidentali che ritengono ormai l'*oil and gas* dei paesi arabi un'opzione poco sicura.

Riassumendo, si è discusso ancora troppo poco dell'impatto che la rivoluzione energetica sta avendo sulla regione MENA, quella che per tre generazioni ha maggiormente contribuito al commercio mondiale di idrocarburi. Il mondo arabo è in pericolo, anche perché è il più dipendente dai ricavi derivanti dalla vendita di idrocarburi, è secondo solo all'Africa sub-sahariana per tassi di incremento demografico, ed è indietro persino rispetto a quest'ultima poverissima regione per tassi di crescita del PIL pro capite.

### **1.1. La rivoluzione energetica globale: domanda, offerta e livelli di prezzo**

I due principali cambiamenti avvenuti nell'offerta di energia negli ultimi anni riguardano la tipologia e la distribuzione geografica delle fonti. Per quanto riguarda il primo aspetto, il petrolio perde terreno rispetto al gas e, in misura minore, al carbone, mentre la quota di mercato degli idrocarburi si riduce a vantaggio di altre fonti energetiche. L'offerta totale di petrolio è scesa nei paesi OCSE dal 53% del 1973 al 36% nel 2012, mentre la quota del gas è salita dal 19% al 26% nello stesso periodo. Nel 2012 le fonti idroelettriche sono arrivate a rappresentare quasi il 7% dell'offerta totale di energia, un picco sin qui mai registrato, mentre l'energia eolica e quella fotovoltaica crescono a ritmi molto sostenuti. Dal 2002 al 2012 la quota detenuta dalle energie rinnovabili sul totale della produzione energetica è triplicata.

Per quanto riguarda la distribuzione geografica, al già menzionato calo dell'area mediorientale si è contrapposta l'ascesa degli Stati Uniti nella produzione di petrolio e gas: una crescita del 30% tra il 2011 e il 2014 per quanto riguarda la produzione di petrolio, che è arrivata a quasi 13 milioni di barili al giorno, mentre quella di gas naturale è cresciuta del 4,7% nel solo 2012, a fronte di una crescita della produzione globale dell'1,9%. Allo stesso tempo, la quota mondiale della Russia nel gas scendeva del 2,7%.

L'evoluzione della domanda sembra seguire quella dell'offerta. Il petrolio è ancora il carburante più utilizzato, e nel 2012 rappresentava circa un terzo del

consumo di energia globale. Peraltro, il petrolio ha perso quote di mercato costantemente negli ultimi 14 anni, arrivando alla quota più bassa da quando fonti ufficiali tengono traccia del consumo globale di energia (dal 1965). I paesi OCSE rappresentano oggi poco più della metà del consumo di petrolio, cosa mai accaduta finora, e che ben rappresenta l'ascesa delle economie emergenti. La Cina oggi consuma più della metà del carbone a livello globale, e tale consumo permette al colosso cinese di soddisfare il 70% del proprio fabbisogno energetico. Allo stesso tempo, il trend della domanda dipende anche dall'incremento nell'efficienza energetica. L'Agenzia internazionale dell'energia (IEA) prevede un rallentamento nel consumo di carburante, indipendentemente dai livelli di crescita dell'economia mondiale nei prossimi anni, che si prevedono in ripresa. Il consumo annuale di carburanti è cresciuto da nove a tredici miliardi di tonnellate equivalenti di petrolio (TEP) dal 1990 al 2011, e la IEA prevede che toccherà i 14 miliardi di TEP nel 2020, mostrando un significativo rallentamento.

Le tendenze della domanda e dell'offerta di energia suggeriscono che il consumo di combustibili fossili è destinato a rallentare e infine a cadere in termini reali nel prossimo futuro. Nel 2013 il prezzo medio del paniere OPEC (la media del prezzo di sette diversi tipi di petrolio estratti negli 11 paesi dell'Organizzazione dei paesi esportatori di petrolio) è stato di 106 dollari, inferiore rispetto alla media del triennio precedente (108 dollari). L'aumento della produzione non-OPEC, guidato da Stati Uniti, Canada e Brasile (e in futuro, probabilmente dal Messico), genererà ulteriore pressione sulla domanda di petrolio OPEC, con implicazioni negative per i paesi in esso consorziati. Il prezzo di equilibrio per questi paesi si aggira intorno ai 105 dollari, il che implica che negli anni a venire questi paesi dovranno fare i conti con un equilibrio finanziario precario. Gli Stati Uniti sono stati tradizionalmente il principale importatore di petrolio, ma ora la domanda statunitense di petrolio dai paesi MENA si prevede in fortissimo calo nei prossimi due decenni, da 1,9 milioni di barili al giorno nel 2011 a solo 100.00 barili (meno del 3% delle importazioni totali di petrolio degli USA) nel 2035. Anche se tale decremento verrà in parte compensato dalla domanda dei paesi non-OCSE, il previsto aumento dell'efficienza energetica in questi paesi porterà a un rallentamento nella domanda proveniente dalle economie emergenti. Inoltre, le sempre più frequenti interruzioni nelle forniture e il livello inadeguato di investimento in nuova capacità produttiva porteranno la regione MENA a soffrire in modo ancor più significativo di questa situazione.

## 1.2. La rivoluzione energetica globale: il versante finanziario e imprenditoriale

Al cambiamento profondo nella tipologia e nella distribuzione geografica delle fonti energetiche si accompagna una transizione altrettanto profonda dell'industria dell'energia, dove già dagli anni Settanta è in atto lo spostamento del potere di mercato dalle grandi compagnie petrolifere internazionali a quelle nazionali. Da allora, per circa una generazione, i paesi produttori di petrolio hanno continuato a fare affari soprattutto con le multinazionali, ma pian piano hanno sviluppato le proprie compagnie nazionali, il che ha portato a una sostituzione dei *production sharing agreement* con contratti di servizio e infine con contratti diretti appannaggio di società locali. Così come il modello fordista dell'impresa integrata è progressivamente tramontato dando luogo a modelli basati sulla esternalizzazione di parti della filiera, così l'industria del petrolio sta assistendo al successo di aziende piccole, specializzate e innovative che offrono servizi a valore aggiunto sia alle grandi multinazionali del petrolio, sia alle compagnie nazionali. Questa evoluzione mette oggi in crisi il modello di business delle multinazionali, che sembrano a rischio di estinzione per la riduzione graduale degli accordi di *production sharing* nonché per il loro declino nell'innovazione tecnologica nel settore. Ad esempio BP, che inizialmente pianificava di diventare un colosso integrato dell'energia, ha recentemente rivisto la propria strategia e continua a vendere *asset* industriali nel tentativo di focalizzare meglio le proprie attività.

La rilevanza di questa transizione per la regione MENA è notevole: la progressiva diversificazione e frammentazione porta alla normalizzazione di un'industria un tempo diversa da tutte le altre. Le multinazionali non sono più in grado di ridurre i costi di transazione agendo come *one stop shop* per i governi nazionali, e le nuove imprese emergenti, specializzate e tecnologicamente all'avanguardia sono troppo piccole per gestire da sole i contratti di servizio. Se si aggiungono i costi sempre maggiori delle attività *upstream*, il risultato è che le riserve di greggio da sole non bastano più per stimolare gli investimenti e la crescita. In altre parole, il modello su cui si sono retti i paesi MENA fino ad oggi è al capolinea. Si pensi all'Iraq, le cui riserve sono seconde solo a quelle saudite, eppure incapace di riportare il proprio livello di produzione ai livelli dell'epoca di Saddam Hussein, tanto da assistere alla fuga di Exxon e di altre società più piccole.

Un problema correlato è la difficoltà di reperire finanziamenti per le sempre più costose attività da svolgere a monte della filiera. La Arab Petroleum Investments Corporation (APICORP) stima che il costo dei progetti energetici sia più che triplicato negli ultimi dieci anni anche a causa del premio di rischio associato con investimenti e progetti industriali sempre più grandi ed ambiziosi. Da oggi al 2018, secondo APICORP, il fabbisogno di capitali della regione MENA per

progetti nel settore energetico sarà pari a circa 765 miliardi di dollari, una somma assai difficile da reperire. Storicamente i fondi sono arrivati da capitale di rischio locale, soprattutto in termini di utili reinvestiti e sussidi governativi, associati ai finanziamenti di organismi internazionali e multinazionali. Oggi queste fonti di finanziamento non sono più sufficienti, il che porta a un incremento graduale dei contributi da parte dei governi (ancor di più dopo la primavera araba) e a una gestione dei progetti di estrazione praticamente sempre in perdita. Le banche internazionali sono più interessate a ricostituire le proprie riserve che a fornire prestiti per operazioni di taglio così grande, e in generale stanno fuggendo dalla regione. Così se in passato la regione MENA deteneva una quota del 10% degli investimenti nel settore energetico mondiali, nel 2013 la corrispondente quota non superava il 2,2%. Secondo APICORP soltanto l'Arabia Saudita, gli Emirati Arabi Uniti e il Kuwait sono riusciti ad attrarre sufficienti finanziamenti. La soluzione più ovvia a questo problema sarebbe la raccolta di nuovo capitale di rischio tramite emissioni azionarie, ma questo richiederebbe molta più trasparenza e implicherebbe la perdita, anche se parziale, del controllo governativo sulle compagnie energetiche locali. La quota di capitale azionario sul totale del capitale delle compagnie energetiche nella regione MENA si mantiene – e secondo molti, è destinata a mantenersi – intorno all'1%.

Concludendo, la trasformazione dell'industria energetica, associata a un mercato della raccolta di capitali sempre più competitivo e al calo dei prezzi, sta gradualmente soffocando la sostenibilità economica dei paesi MENA, ben più di ciò che accade in altri paesi ricchi di risorse petrolifere. I paesi coinvolti, forti delle proprie risorse naturali, sono stati tradizionalmente poco esposti alle crisi economiche. Ma ora la partita si fa ben più dura, e molti di questi paesi sembrano poco attrezzati per far fronte alle nuove sfide.

## 2. L’Economia del mediterraneo: spunti dal progetto MedPro

---

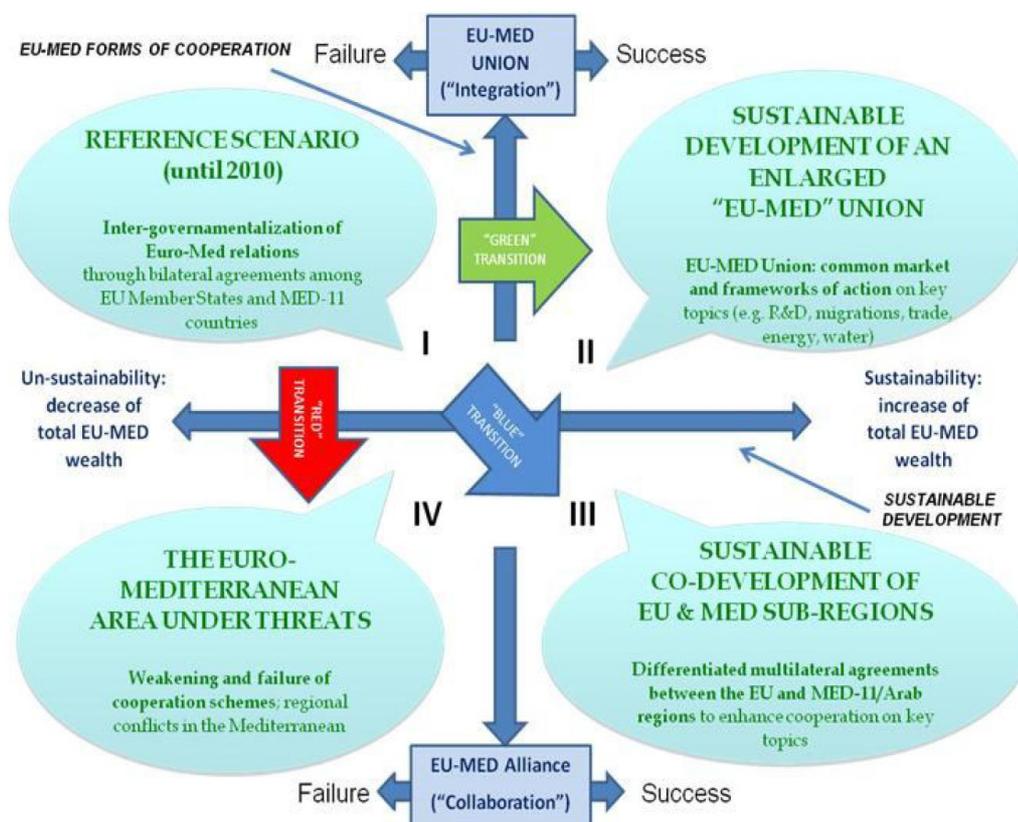
La sponda meridionale e quella orientale del Mediterraneo sono giunte ad un punto di svolta nella loro storia, all’indomani della primavera araba e, oggi, nel pieno della minaccia portata dal sedicente stato islamico. All’attuale transizione partecipano in qualche misura anche i paesi membri dell’Unione europea, anche se molto resta da fare perché il partenariato tra la sponda nord del Mediterraneo e quelle sud ed est possa sprigionare davvero tutto il suo potenziale. Di certo, il maggiore accento sulle riforme strutturali e istituzionali e il rispetto dei diritti umani ha portato, nel 2008, all’importante traguardo della creazione della Unione per il Mediterraneo (UpM), che però si è rivelata presto come un edificio troppo fragile, nonché dominato dalla determinazione della Francia di dare vita ad un soggetto inter-governativo piuttosto che sovranazionale. Prima del 2010, quando iniziarono le rivolte della primavera araba, lo scenario “business as usual” implicava un *mix* di insostenibilità economico-politica e una cooperazione regionale e bilaterale dominata da relazioni intergovernative che si erano date obiettivi di maggiore sicurezza politica ed economica per gli anni a venire, senza credere fino in fondo che una transizione democratica fosse davvero possibile nel breve e medio periodo. Al contrario, si chiudeva un occhio sul fatto che la situazione politica e il rispetto dello stato di diritto stessero peggiorando nella regione (si veda anche l’approfondimento sull’Egitto nella prossima Sezione). Nonostante tale tendenza, la crescita economica nella regione è proseguita fino al 2010 a un tasso medio del 4%, anche se al di sotto del potenziale stimato dalle organizzazioni internazionali per via di inefficienze e bassa produttività, inadeguata capacità istituzionale, frammentazione dei mercati e la conseguente mancanza di integrazione economica, investimenti diretti esteri piuttosto timidi ed eccessivo sfruttamento delle risorse (in particolare gli idrocarburi).

Se queste condizioni di “fragile stabilità” fossero continuate anche dopo il 2010, si può ipotizzare che i paesi del Mediterraneo meridionale e orientale sarebbero cresciuti a un tasso del 4% annuo, che si sarebbe tradotto in una crescita del PIL da 1.610 miliardi di dollari a 3.564 miliardi nel 2030, un valore pari a un mero 3% del PIL globale, gran parte del quale generato da Turchia e Israele. Dopo la crisi finanziaria ed economica globale e la primavera araba, il futuro oggi è assai più incerto per la regione, e questo rende necessario un significativo cambiamento delle politiche delle organizzazioni internazionali (in particolare la Ue) verso la regione. Continuare con le politiche adottate in passato significherebbe di certo accentuare il divario economico nord-sud, il che non potrebbe che inasprire nel tempo le tensioni tra le due sponde del Mediterraneo.

Il progetto di ricerca MedPro, finanziato dalla Unione europea all'interno del settimo programma quadro per la ricerca, ha formulato una serie di scenari possibili che guardano al 2030. La probabilità che uno di questi scenari si realizzi dipende in misura significativa dall'interazione di diverse variabili socioeconomiche e politiche (v. Figura qui sotto). Ad esempio, massicci investimenti in infrastrutture e capitale umano possono senza dubbio orientare l'evoluzione economica della regione verso scenari più rosei, soprattutto se tali investimenti vengono posti in essere con una *governance* adeguata, tale da generare un miglioramento effettivo delle condizioni economiche e sociali dei paesi in questione. Anche l'approccio adottato dalla Ue alla cooperazione può rendere più probabili alcuni di questi scenari rispetto ad altri meno desiderabili.

Tre scenari (in aggiunta allo scenario base o *business as usual*) sono stati identificati e testati dagli economisti di MedPro (v. Ayadi-Sessa 2011 e Paroussos et al. 2013), attraverso l'uso di un modello di equilibrio economico generale come GEM-E3 adattato al contesto euro-mediterraneo (GEM-E3-MedPro). La figura qui sotto mostra gli scenari.

**Figura 16 – Scenari possibili per l'area euromediterranea**



Source: Authors' own elaboration.

- **Lo scenario più pessimistico è denominato “minaccia all’area euromediterranea”.** In tale scenario il Mediterraneo diventa una linea di demarcazione tra civiltà differenti, con conflitti duraturi in grado di estendersi da un paese all’altro, un livello estremo di incertezza politica e difficoltà crescenti sotto il profilo economico e sociale. Tale scenario si traduce in una significativa distruzione di valore economico (almeno 5.239 miliardi di dollari, l’equivalente di una perdita del 12,7% del PIL nel periodo 2015-2030 rispetto allo scenario *business as usual*) e una drastica riduzione del commercio internazionale – 2.074 miliardi di dollari in meno di export (-20%) e 1.375 miliardi di dollari in meno di import (-13%) –, una perdita di investimenti diretti domestici ed esteri pari a 1.223 miliardi di dollari (-13%) e un calo nei consumi privati di 3.317 miliardi di dollari (-13,4%). Da un punto di vista politico la mancata risoluzione dei conflitti in Medio Oriente e nel Sahara occidentale e l’emergere di nuovi conflitti (ad esempio in Libia) potrebbero esacerbare le tensioni nel Mashreq e nel Maghreb, il che porterebbe a un effetto contagio e a un aumento del rischio politico diffuso nella regione. La radicalizzazione del sistema politico porterebbe al collasso della cooperazione con la Ue e con altri attori internazionali, con ulteriori effetti negativi in numerosi settori dell’economia e della società. Tutto questo contribuirebbe alla c.d. *red transition*, come mostrato nella Figura 16. Tale scenario costituirebbe anche la conferma della maggiore polarizzazione ed eterogeneità osservata nella regione all’indomani della primavera araba (Tocci 2011).

A fronte di tale scenario pessimistico, vi sono due possibili scenari di crescita sostenibile nel lungo periodo.

- Il primo scenario di crescita prevede una **Unione euromediterranea** che realizzi la libera circolazione di beni, servizi, persone come nella Ue. Tale scenario prevede l’adozione dell’*acquis communautaire* nelle aree in esame, nonché una convergenza e un consolidamento dell’integrazione tra l’Ue e il Mediterraneo meridionale e orientale. Tale scenario porterebbe a un allentarsi delle tensioni esistenti all’indomani della primavera araba, offrendo anche una possibilità di crescita economica ben superiore al c.d. *business as usual*, pari ad almeno 2.896 miliardi di dollari (+7%) tra il 2015 e il 2030. Tale valore sarebbe raggiunto grazie a un investimento in infrastrutture pari a circa mille miliardi di euro, addizionale rispetto allo scenario *business as usual*. Naturalmente si tratta di valori medi di crescita: alcuni paesi, come Algeria, Libia, Tunisia e Marocco ne trarrebbero i maggiori vantaggi, almeno inizialmente e durante il periodo oggetto di studio. La produzione aumenterebbe soprattutto nei settori coinvolti dai progetti di investimento in infrastrutture (edilizia e costruzioni, attrezzature e beni intermedi). Anche il settore tessile trarrebbe beneficio dalla liberalizzazione del commercio. La realizzazione di questo scenario

porterebbe anche ad un consolidamento degli equilibri mondiali in senso tripolare nel 2030, con gli Stati Uniti, la Cina e l'Euromed a rappresentare le principali potenze globali. Tale scenario è denominato *green transition* perché rappresenta l'estensione all'area mediterranea dell'idea di uno sviluppo sostenibile dal punto di vista sociale e ambientale fatta propria negli ultimi decenni dalla Unione europea. Si tratta ovviamente di una visione piuttosto eurocentrica, che potrebbe mal sposarsi con la progressiva perdita di centralità dell'Ue nello scacchiere mondiale.

- Un altro scenario da considerare è quello denominato **Alleanza euromediterranea**. Le due sponde del mediterraneo rimarrebbero separate, con la UE (con o senza la Turchia e alcuni stati dei Balcani non membri, come Serbia e Montenegro) da una parte e il Mediterraneo meridionale e orientale dall'altra. Data l'eterogeneità delle regioni coinvolte, tale scenario non porterebbe a una piena cooperazione all'interno di un'area economica comune tra mondo arabo e Israele (cosa che invece avverrebbe nello scenario precedentemente illustrato). Secondo i calcoli di MedPro, l'effetto di maggior crescita rispetto allo scenario *business as usual* sarebbe significativamente inferiore, con un incremento di 1.905 miliardi di dollari nel PIL della regione da ottenersi con investimenti in infrastrutture pari a 700 miliardi di dollari nel 2015-2030. Tale scenario viene indicato come *blue transition* nel diagramma MedPro.

Di fronte a cambiamenti tanto tumultuosi nella regione, la Ue ha mostrato una limitata capacità di reazione e adattamento. Come osservato da alcuni (Ayadi-Gadi 2013, Tocci 2011), è mancata una adeguata riflessione su come modificare la politica di vicinato in modo consono alla mutata situazione. Le comunicazioni della Commissione europea del 2011 dedicate a “Un Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa” (COM(2011)200) e a “Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento” (COM(2011)303) costituiscono una risposta invero troppo timida alle sollecitazioni provenienti dal Mediterraneo meridionale e orientale. Tra i segnali positivi vi sono l'apertura di negoziati per accordi avanzati di libero scambio (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreements*, DCFTAs), che dovrebbero consentire alle imprese del Mediterraneo sudorientale un maggiore accesso al mercato unico europeo, e gli sforzi per il sostegno alle micro e piccole e medie imprese, per il miglioramento delle condizioni sanitarie e di istruzione nei paesi coinvolti.

Ma quello che sembra mancare maggiormente in questo momento è una chiara visione, orientata per esempio a un modello di transizione (“verde” o “blu”, per usare le categorie di MedPro). La necessità di tale visione appare oggi prioritaria e dovrebbe basarsi su iniziative concrete come un'agenda di integrazione economica, un'iniziativa di ampio respiro sugli investimenti in infrastrutture e capitale umano (una sorta di “Piano Juncker” per il Mediterraneo) e

un’iniziativa per l’integrazione dei mercati finanziari europei con quelli della sponda sudorientale del Mediterraneo. Anche sul versante ambientale vi è molto da fare, come suggerito da Hafner e Tagliapietra (2013). È possibile immaginare una strategia per la transizione energetica euromediterranea di ampio respiro, che porterebbe giovamento a tutti i paesi coinvolti.

Il progetto MedPro presenta numerose raccomandazioni di *policy* destinate per lo più all’Ue. Il periodo considerato “critico” per presentare tali proposte termina – purtroppo – nel 2015, il che lascia intendere l’urgenza di tali raccomandazioni. In particolare, una visione complessiva del partenariato euro-mediterraneo dovrebbe contemplare due strategie, una di breve e una di medio-lungo periodo. Nel breve periodo un piano d’azione differenziato è necessario per i paesi disposti a cooperare per assicurare una vera transizione democratica all’insegna della tutela dei diritti umani, della giustizia sociale e del buon governo. Tali paesi potrebbero includere la Tunisia, il Marocco, il Libano e la Giordania (con la Libia oggi in condizioni più difficili rispetto a un anno fa). Il piano d’azione per questi paesi potrebbe essere strutturato lungo tre assi fondamentali: un programma di assistenza tecnica, un fondo per la transizione e un piano di monitoraggio indipendente. A seconda del tipo di visione prescelto (se la transizione debba essere “blu” o “verde”), le attività della Ue possono ovviamente cambiare.

- In caso di transizione “blu”, l’Unione europea aiuterebbe i paesi della sponda sudorientale del Mediterraneo nella loro modernizzazione economica e sociale e nella costruzione di cooperazione Sud-Sud, spingendoli ad un’integrazione con fini comuni di sviluppo sostenibile. Ayadi e Sessa (2014) sostengono che il periodo ottimale per implementare la transizione blu arrivi fino al 2020. L’obiettivo principale sarebbe: migliorare la dotazione di capitale umano; favorire lo sviluppo delle piccole e medie imprese; promuovere l’integrazione commerciale tra i paesi della regione e migliorare la loro capacità di collaborare con l’Unione europea su un piano di parità, stabilendo un periodo di transizione fino al 2030.
- In caso di transizione verde, l’obiettivo è costruire uno Spazio economico euro-mediterraneo (EMEA) sulla base di schemi di partenariato rafforzato, con *focus* sull’energia, l’ambiente e le risorse idriche, e i settori socio-economici. Rym Ayadi e Carlo Sessa considerano che l’intervallo temporale ottimale si estenda fino al 2030, periodo nel quale i grandi investimenti infrastrutturali in vari settori (energia, trasporti, ICT, acqua e ambiente) dovrebbero iniziare a produrre compiutamente i loro effetti. Tale transizione si basa peraltro su due condizioni di pari importanza: il rafforzamento delle politiche comuni dell’Ue e l’adozione da parte dei paesi del Mediterraneo sudorientale di un modello di integrazione e sviluppo simile a quello europeo. Il partenariato euromediterraneo dovrebbe essere aggiornato per

offrire ai paesi del Mediterraneo una strategia chiara, tesa a realizzare entro il 2030 una maggiore integrazione e la piena mobilità di beni, persone e capitali all'interno dell'EMEA. Si tratta di abolire nel tempo le barriere – tariffarie e non – al commercio tra le due sponde del Mediterraneo, realizzare l'unione doganale, l'allineamento delle normative, l'estensione dei programmi di coesione. Allo stesso tempo sarebbe necessario dare priorità assoluta alla cooperazione nel settore energetico, anche alla luce di quanto già detto (v. Sezione precedente di questo rapporto) riguardo alla crisi della regione MENA di fronte alle transizioni in atto nel settore energetico.

Quale che sia il percorso di transizione prescelto, esso potrebbe implicare un accordo sulla gestione di problemi annosi e cruciali come i flussi migratori e una regolazione coordinata delle emissioni di CO<sub>2</sub>. In questo modo, il Mediterraneo diverrebbe, invece che una linea di demarcazione, un punto di incontro tra civiltà in grado di generare prosperità e stabilità nei decenni a venire.

### **3. L'economia egiziana: spiragli di luce?<sup>20</sup>**

---

Nel periodo 2004-2010 l'economia egiziana ha registrato tassi di crescita notevoli, arrivando a superare in taluni anni il 7%. I conti stavano gradualmente tornando a posto, con una bilancia dei pagamenti in surplus, investimenti stranieri su livelli senza precedenti (13 miliardi di dollari) e un deficit di bilancio sotto controllo. L'Egitto veniva premiato dalla Banca mondiale come *top reformer* (v. rapporto *Doing Business* del 2006/2007). Ma queste riforme non erano accompagnate da adeguati sforzi dal punto di vista sociale ed economico, e l'Egitto era perciò assai più fragile di quanto non apparisse a prima vista. La povertà in Egitto è rimasta sempre elevata e assai sensibile al variare del tasso di crescita del PIL. Secondo l'istituto di statistica CAPMAS la povertà è progressivamente aumentata in Egitto fino a riguardare il 25,2% della popolazione nel 2010/2011 (rispetto al 21,6% nel 2008/2009), anche se la povertà estrema era in lieve diminuzione.

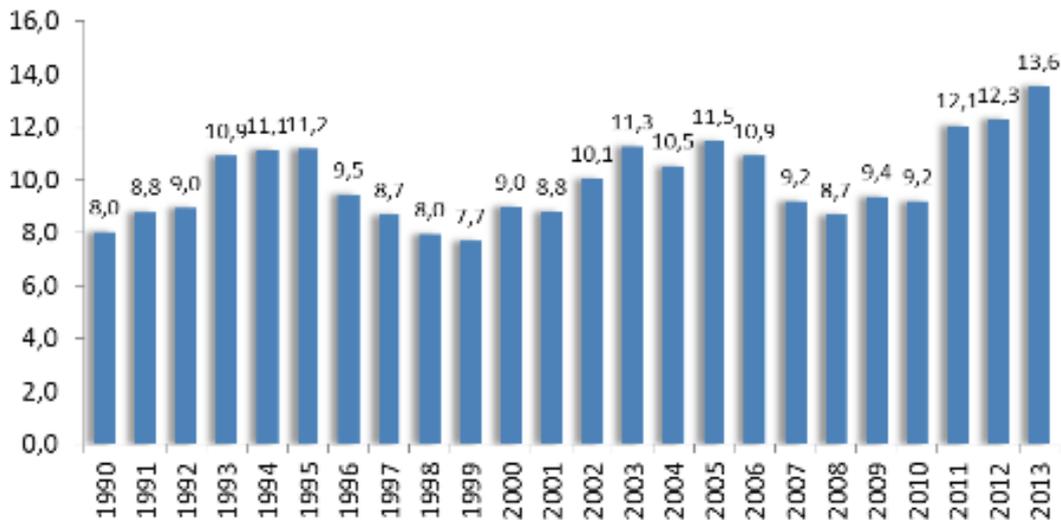
La rivoluzione del 25 gennaio 2011 ha fatto così esplodere le contraddizioni e le debolezze che in gran parte già esistevano nel paese, esasperandole per via dell'inevitabile periodo di insicurezza e instabilità che ne è derivato. La rivoluzione ha inoltre portato a una maggiore attenzione sul versante sociale, pressoché ignorato dal governo negli anni precedenti. Gli indicatori economici hanno subito un netto peggioramento, con il tasso di crescita in discesa (dal

---

<sup>20</sup> Questo capitolo è stato elaborato a valle dell'incontro del Global Outlook con Ahmed Ghoneim.

5,9% nel 2009/2010 all' 1,9% nel 2010/2011<sup>21</sup>), la disoccupazione a livelli allarmanti (Figura qui di seguito) e i flussi di investimento diretto estero in picchiata (da 6,6 miliardi di dollari nel 2009/2010 a 2,2 miliardi nel 2010/2011).

**Figura 17 – Tasso di disoccupazione in Egitto, 1990-2013**



Source: FMI, World Economic Outlook Database.

Il deficit nella bilancia dei pagamenti ha raggiunto anch'esso in breve livelli senza precedenti: da un surplus di 3,4 miliardi di dollari (1,5% del PIL) nel 2009/2010 si è passati a un deficit di 9,8 miliardi di dollari nel 2010/2011. Le riserve internazionali sono scese da 36 a 16 miliardi di dollari nel giro di un anno (gennaio 2011-gennaio 2012). Il deficit di bilancio è arrivato al 14% del PIL.

I problemi della bilancia dei pagamenti riguardano principalmente il calo delle entrate generate da turismo, esportazioni e investimenti diretti esteri, mentre altre fonti di guadagno come le rimesse e i ricavi del Canale di Suez si sono mantenute sui livelli precedenti la rivoluzione, e in alcuni casi sono addirittura aumentate. La Banca centrale sembra fin qui aver mantenuto il controllo del tasso di cambio – grazie soprattutto al sostegno dei paesi del Golfo, che è ammontato a circa 17 miliardi di dollari nel periodo che va dal 1 luglio 2013 al 1 maggio 2014.

<sup>21</sup> Central Bank of Egypt, *Annual Report 2010/2011*, <http://www.cbe.org.eg/English/Economic+Research/Publications>.

Le due principali sfide per l'economia egiziana restano la riforma dei sussidi pubblici e la disoccupazione.

- I **sussidi** sembrano essere il nodo principale che tutti i governi degli ultimi sessanta anni non sono riusciti a sciogliere. È mancata, sin qui, la volontà di metter mano a una questione tanto impopolare, e le poche riforme sono state dettate dall'urgenza e dalla necessità di agire per non compromettere la sostenibilità del bilancio pubblico. In particolare, i sussidi energetici sono una quota significativa della spesa pubblica egiziana: i sussidi sui prodotti petroliferi sono stati pari a 14,3 miliardi dollari nel 2012/2013, vale a dire il 5,6% del PIL, il 17% della spesa pubblica totale, e il 25,4% degli introiti totali.
- Quanto alla **disoccupazione**, essa ha prodotto conseguenze assai negative, tra cui l'espansione dell'economia sommersa e, da ultimo, il moltiplicarsi delle manifestazioni di protesta. Solo nel 2008 in Egitto si erano verificate 323 proteste di piazza, gran parte delle quali organizzate dai colletti blu. Le cause principali della disoccupazione annoverano, dal lato dell'offerta, l'inefficacia del sistema di istruzione e l'eccessiva rigidità della legislazione sul lavoro, mentre dal lato della domanda si segnala la scarsa efficacia delle politiche industriali del paese, ivi incluso ovviamente il regime dei sussidi pubblici che crea effetti distorsivi sul mercato.

A questi due problemi se ne aggiungono altri, tra cui un sistema di welfare inefficiente e basato su sussidi indiscriminati alla popolazione, la cui inefficacia ha portato l'economia informale a sostituirsi progressivamente a quella formale nell'offerta di welfare. Ciò nel tempo ha contribuito all'instabilità politica del paese: le istituzioni pubbliche hanno ignorato per lungo tempo le condizioni socio-economiche dei cittadini, lasciando all'economia informale il compito di garantire la sopravvivenza della popolazione. In Egitto manca inoltre un quadro istituzionale in grado di garantire la stabilità e l'efficacia dell'azione di governo. Leggi fondamentali come quelle sulla concorrenza e sulla protezione del consumatore sono rimaste pressoché lettera morta, adottate solo per volere di qualche organizzazione internazionale. La politica ha mantenuto un'impronta familista e clientelista. Tutto ciò ha determinato la perdita di fiducia nelle istituzioni da parte della popolazione, nonché un misto di rabbia e sconforto che è esploso anche per via della scarsa abitudine delle forze dell'ordine a gestire ampi ed aggressivi movimenti di piazza.

### 3.1. Come uscire dal tunnel?

Garantire una crescita di lungo periodo associata alla ripresa dell'occupazione richiede riforme in una serie di settori, e un vero coordinamento tra le varie politiche. Vi è la necessità di importanti riforme nel sistema dell'istruzione e di una politica attiva dell'occupazione, nonché di istituzioni in grado di garantire

che la crescita economica produca effetti positivi sull'occupazione e sulla riduzione della povertà. Serve un miglior coordinamento tra le diverse politiche macroeconomiche e le politiche di settore che prevedono riforme strutturali. A queste precondizioni essenziali deve essere abbinata una politica industriale concentrata sui settori a più alta intensità occupazionale: il settore agricolo, ad esempio, rappresenta una larga parte dell'occupazione totale, ma non esiste una politica che miri a incrementare il valore aggiunto generato questo settore. Inoltre, vi è bisogno di investimenti in infrastrutture come le telecomunicazioni, che costituiscono normalmente un driver di crescita anche per altri settori in quanto tecnologia “abilitante” (ossia in grado di generare incrementi di produttività in un ampio novero di settori).

Ma non si può trascurare l'importanza della riforma del sistema dei sussidi pubblici, ormai divenuto insostenibile. Tali sussidi devono essere mantenuti solo per la fascia più debole della popolazione, invece che essere distribuiti “a pioggia”. A fronte di tale riforma, è necessario sviluppare il settore privato, rafforzando l'accesso al credito per chi voglia fare impresa e introducendo o rafforzando i pilastri chiave dell'economia di mercato, anche in termini regolatori (la legge antitrust del 2005 e quella sulla tutela del consumatore del 2006 sono quasi lettera morta). In particolare, all'interno del settore privato il ruolo delle PMI va rafforzato soprattutto nei settori a elevato potenziale di crescita. La PMI generano in Egitto l'80% della ricchezza nazionale e rappresentano anche il 75% dell'occupazione, e sono spesso soffocate dalla burocrazia e dalla incompletezza dell'economia di mercato egiziana. Nonostante il loro contributo significativo all'economia egiziana, le PMI ricevono solo il 10% delle risorse bancarie, il che rende difficile aumentarne la produttività e la produzione. A questo proposito, vi è un urgente bisogno di aggiornare le competenze di lavoro e migliorare la produttività attraverso programmi di formazione su misura che rispondano alle esigenze di mercato.

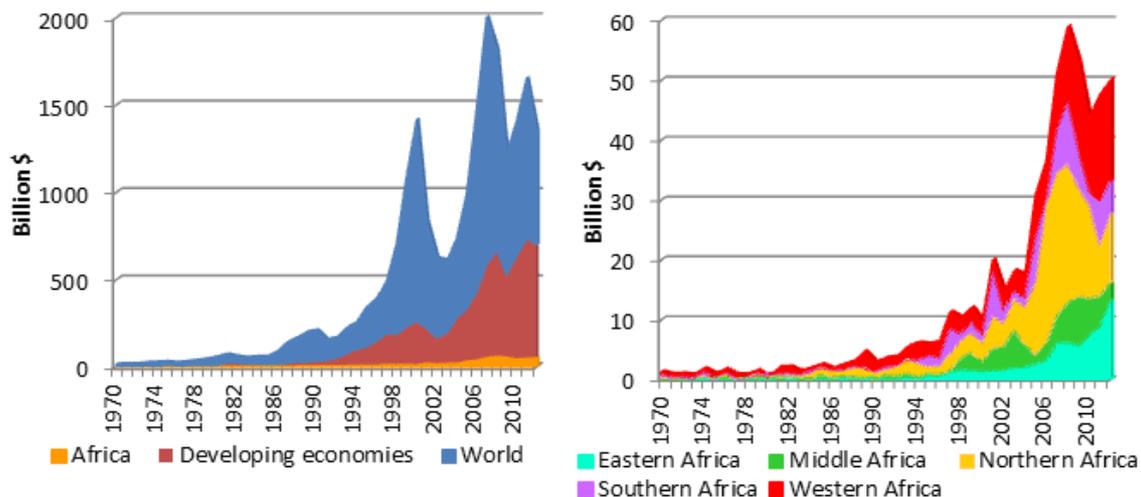
Di fronte a queste necessità di intervento, quali sono le possibilità che l'attuale governo guidato da Abdel Fattah Al Sisi possa realizzare in poco tempo le riforme necessarie a far ripartire il sistema paese egiziano? L'unico cambiamento davvero probabile è la rimozione dei vecchi magnati del settore privato, che sono stati tradizionalmente in affari con il vecchio regime. Ma questo non implica necessariamente un contesto imprenditoriale più favorevole. Il grande vuoto lasciato dalla scomparsa dei grandi attori del settore privato dovrà essere riempito rapidamente. Uno studio recente (Saif-Ghoneim 2013) ha evidenziato come il settore privato in Egitto abbia incontrato in passato diversi problemi, generati da varie concause: la mancanza di una visione politica ed economica; il deterioramento dello stato di sicurezza; l'incertezza sul percorso delle riforme strutturali; la rimozione di quei pochi funzionari di governo che avevano mostrato buona predisposizione ad affrontare i problemi delle imprese. Da questo punto di vista, con il nuovo regime, le cose sembrano migliorate.

Per tutto il resto di cui vi sarebbe bisogno, le previsioni sono leggermente meno rosee. Gli investimenti in infrastrutture, istruzione e capacità istituzionale sono ancora legati ad un approccio troppo frammentato e privo di un disegno unitario. Si rischia, così, di tornare alla situazione precedente la rivoluzione del gennaio 2011: una situazione in cui il sostegno dei paesi del Golfo maschera l'incapacità dell'Egitto di disegnare un percorso di riforme sufficientemente ambizioso e concreto, realizzato da un governo moderno e aperto, trasparente e *accountable*. Peraltro nel marzo 2015, alla vigilia della Conferenza sullo sviluppo economico dell'Egitto a Sharm El Sheikh, il presidente egiziano Al Sisi ha promulgato una legge per agevolare gli investimenti, in particolare quelli esteri. Agli investitori verranno sottolineate le potenzialità di un mercato da 90 milioni di abitanti che sta uscendo dai quattro anni di instabilità e presentati una cinquantina di progetti per un totale di 35 miliardi di dollari in vari settori – energia, immobili, agricoltura e svariati altri contemplati dal grande piano per lo sviluppo dell'area del Canale di Suez in fase di raddoppio (parziale ma pur sempre faraonico). Il sostegno agli investimenti esteri è considerato fondamentale per la tenuta dell'Egitto e la nuova legge promulgata da Al Sisi, che emenda quattro testi varati tra il 1981 e il 2005, punta soprattutto a ridurre gli ostacoli burocratici agli investimenti esteri attraverso il cosiddetto “one-stop shop” (finora le autorizzazioni vengono concesse da decine di enti – fino a 78 – con lungaggini che possono durare anche cinque anni). Sono previsti anche altri tipi di incentivi e tutele, fra l'altro di natura fiscale e previdenziale o relativi alla proprietà terriera. Fra gli obiettivi della legge c'è la riduzione dei costi di produzione e lo sviluppo di aree depresse come quelle dell'alto Egitto.

## 4. Gli investimenti diretti esteri nell’Africa sub-sahariana<sup>22</sup>

Negli ultimi anni, le economie in via di sviluppo hanno guadagnato quote importanti dei flussi mondiali di investimenti diretti esteri (IDE). Ora una “nuova ondata” di IDE ha interessato anche l’Africa sub-sahariana, una delle regioni più povere del mondo (v. Figura qui sotto). I flussi verso l’Africa si sono progressivamente distribuiti in modo meno concentrato rispetto al passato, sia geograficamente sia in termini di settore economico, con un significativo passaggio dai settori estrattivi a quelli manifatturieri e agricoli. L’aumento delle dimensioni e la portata geografica dei flussi è in parte dovuto ad una significativa espansione degli IDE Sud-Sud, sia intra-africani che provenienti da economie emergenti come la Cina, l’India e altri paesi asiatici.

Figura 18 – IDE per destinazione, 1970-2013



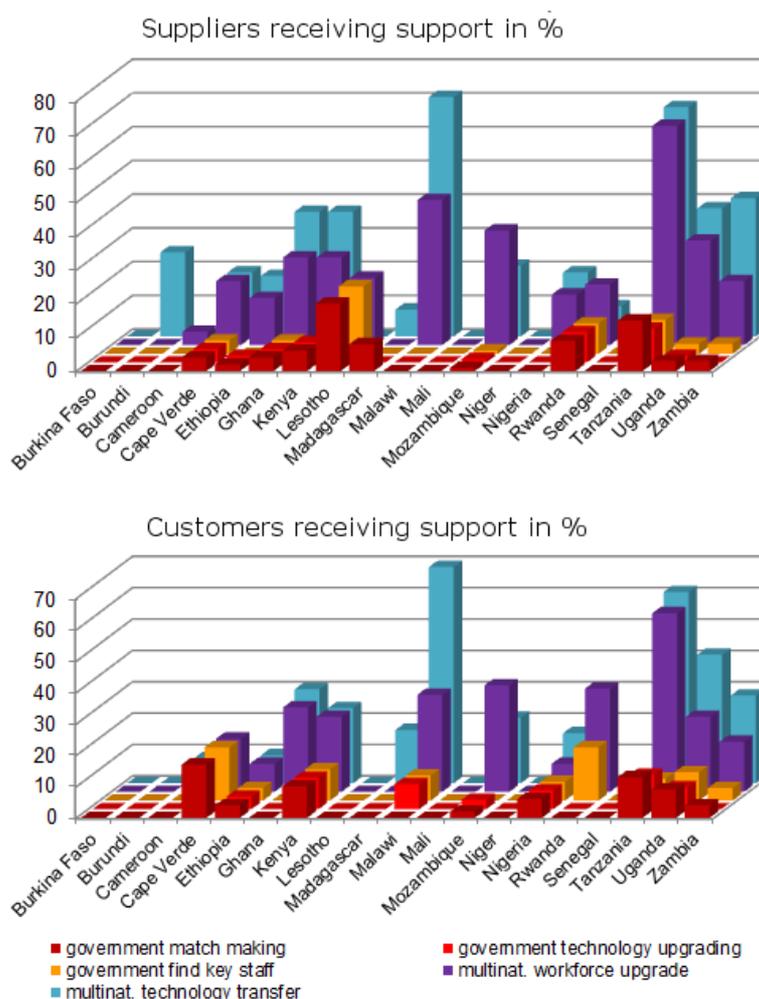
Fonte: UNCTAD, FDI database, <http://unctadstat.unctad.org>.

Rispetto agli studi più risalenti (Bwalya 2006; Waldkirch-Ofosu 2010; Görg-Strobl 2005; Boly et al. 2012; Morrissey 2012), un nuovo studio di Görg e Seric (2013) usa dati UNIDO a livello di impresa per 19 paesi dell’Africa sub-sahariana e analizza la performance delle imprese nazionali in termini di

<sup>22</sup> Questo capitolo è stato elaborato a valle dell’incontro del Global Outlook con Adnan Seric dell’UNIDO.

produttività e di innovazione di prodotto e di processo. I risultati empirici suggeriscono che, come in altre parti del mondo, i flussi di IDE hanno un impatto positivo anche sulle imprese nazionali africane. Lo studio mostra in particolare gli effetti di collegamento verticali – ossia gli effetti degli IDE sulle imprese fornitori o clienti di multinazionali – e il loro impatto sulla produzione per addetto e sull'innovazione di prodotto e di processo. Lo studio indaga anche se gli effetti di performance della relazione cliente/fornitore con le multinazionali possano essere intensificati dal sostegno attivo del governo o di multinazionali. La Figura qui sotto mostra che le imprese africane, in molti paesi (anche se con differenze significative) hanno fatto ricorso al supporto governativo e delle multinazionali, in quest'ultimo caso soprattutto quando l'impresa africana era fornitrice, piuttosto che cliente, della multinazionale di turno.

**Figura 19 – Supporto a imprese fornitrici e clienti di MNE nei paesi dell’Africa sub-sahariana**



Fonte: UNIDO Africa Investor Survey 2010, <http://investment.unido.org/imp/About/AboutOurData.aspx>.

Nel complesso, i risultati dell'analisi rivelano che:

- Essere fornitori di multinazionali estere favorisce l'innovazione di prodotto e, in misura minore, l'innovazione di processo.
- Considerando anche il sostegno da parte del governo o delle multinazionali, la fornitura verso una multinazionale migliora anche la produttività del lavoro delle imprese nazionali.
- Acquistare da una multinazionale favorisce la produttività del lavoro, ma non influenza o addirittura scoraggia quella di prodotto e di processo.

L'analisi suggerisce dunque che gli IDE possono portare benefici alle imprese nazionali anche nell'Africa sub-sahariana, così come nel resto del mondo. È però importante assicurare un sostegno efficace da parte dei governi e delle stesse imprese multinazionali, al fine di supportare la capacità di *absorption* delle realtà produttive locali.

L'*Africa Investor Report* dell'UNIDO del 2011<sup>23</sup> riporta i risultati di una indagine empirica condotta su quasi 7.000 imprese africane e riporta alcuni risultati interessanti. Tali risultati consentono la mappatura delle complesse interazioni tra imprese straniere e nazionali e il loro impatto sociale. Inoltre, in linea con quanto appena osservato, l'indagine UNIDO confronta l'efficacia delle strategie di promozione dell'investimento poste in essere dalle agenzie nazionali. Fra i paesi emergenti i soggetti investitori sono spesso delle aziende riconducibili al controllo statale. In parte questa vitalità è determinata dalla presenza di fondi sovrani molto liquidi in paesi in via di sviluppo, con grandi risorse naturali o energetiche.

I risultati più importanti dell'analisi UNIDO sono due. In primo luogo, molti investitori stranieri – tra il 60% e il 70% - affermano che le loro decisioni di investimento in un determinato paese dipendono in misura chiave dalle informazioni ottenute dalle imprese che già vi investono. Tale risultato non è cambiato molto negli ultimi dieci anni, e conferma l'importanza delle agenzie nazionali di promozione degli investimenti, anche per il loro ruolo nel promuovere la condivisione di informazioni ed esperienze tra gli investitori. Inoltre, i dati mostrano che gli investitori intervistati prevedono di incrementare il loro stock di investimenti in misura assai significativa nel corso del successivo triennio.

---

<sup>23</sup> <http://investment.unido.org/imp/DataFiles/Reports/AISReport2011.pdf>.

Come mostrato dalla letteratura empirica, le imprese manifatturiere estere sono più produttive, hanno più capitale fisico e pagano salari più alti rispetto alle imprese nazionali, ma non sono necessariamente più grandi, più dotate di capitale umano e non crescono più velocemente di quelle in patria. In termini di produttività, le imprese manifatturiere estere mostravano un produttività del lavoro superiore dell'11% e una Total Factor Productivity del 38% maggiore rispetto a quelle nazionali. Le imprese frutto di *joint venture* tra investitori esteri e realtà nazionali mostravano tassi di produttività assai superiori a quelli delle imprese interamente di proprietà di investitori stranieri, il che indica che la promozione degli investimenti dovrebbe avvenire, in via preferenziale, attraverso *joint venture*. Inoltre, il rapporto dell'UNIDO ha riportato importanti differenze nel modo con cui gli investitori del Nord e del Sud del mondo interagiscono con l'economia locale. Tra gli investitori stranieri, quelli del Nord erano più produttivi.

Il rapporto UNIDO analizza anche l'impatto di imprese estere sulla performance delle imprese nazionali in termini di produttività, redditività e crescita. I dati confermano che la produttività del lavoro è aumentata con la dotazione di capitale fisico, capitale umano, *input* intermedi e dimensione d'impresa. In particolare, la forte relazione positiva riscontrata tra investimenti in formazione e orientamento verso i mercati regionali indica che l'investimento in capitale umano è una delle strategie che gli esportatori regionali utilizzano per competere nei loro mercati. I dati rivelano che le imprese nazionali sono esportatrici regionali più di successo rispetto alle imprese interamente straniere. Le controllate di multinazionali, in particolare le *joint venture* tra imprese nazionali e multinazionali, sono i maggiori esportatori, mentre le imprese nazionali esportano solo una parte modesta della produzione in termini di valore.

La maggior parte delle aziende ha riferito che l'ostacolo più formidabile all'esportazione verso altri paesi africani è la mancanza di infrastrutture, seguita da un eccesso di burocrazia e regolamentazione, e da tariffe elevate. Questi ultimi ostacoli potrebbero essere rimossi a costi non eccessivi, rispetto al gap infrastrutturale che richiede ingenti investimenti. Sul tema delle infrastrutture esiste un forte impegno degli organismi internazionali (Banca mondiale in testa). Fra i progetti realizzati con fondi IFC molto interessante ed impegnativa è stata la realizzazione di un sistema di raccolta e stoccaggio del tè in Kenya, che serve oltre 500 mila produttori locali. Altro settore chiave sono gli interventi per estendere i terreni irrigui, un grosso *gap* che l'agricoltura africana deve colmare. Tra l'altro in un contesto più complesso, in quanto la profonda biodiversità delle aree africane non è paragonabile, ad esempio, al sud est asiatico dove la sola coltivazione del riso può estendersi per milioni di ettari. Infine la carenza di infrastrutture fa assumere un ruolo fondamentale ai servizi e ai prodotti di ICT e di telefonia mobile. Infatti potranno essere proprio loro lo strumento per

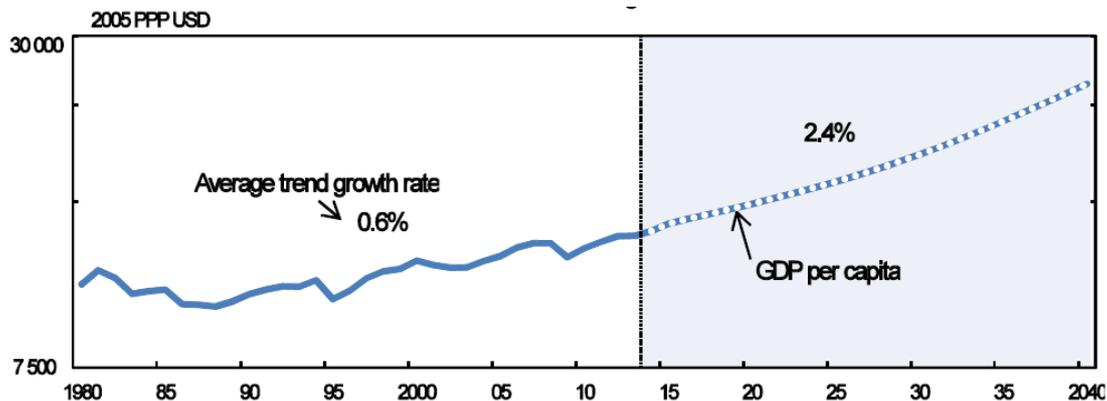
facilitare l'inserimento nella *supply chain* delle aziende agricole, localizzate spesso in aree difficilmente raggiungibili. Le nuove tecnologie sono essenziali sia per la comunicazione in tempo reale (ad esempio sui fenomeni meteorologici) e sia in termini di accesso ai servizi (ad esempio quelli di pagamento o finanziari).

In conclusione, la presenza di imprese straniere, in particolare le multinazionali, sembra migliorare la produttività settoriale e la performance dei paesi sub-sahariani nel commercio e nella manifattura. Ciò è ancor più vero quando le multinazionali investono in un paese attraverso joint venture con imprese nazionali. Il rapporto UNIDO evidenzia che non è sufficiente considerare solo gli effetti immediati degli IDE: la presenza di imprese straniere può avere effetti secondari di diverso segno sulle imprese nazionali. Mentre gli IDE migliorano la produttività complessiva, esse esercitano una pressione competitiva sulle imprese nazionali, spesso costringendole a ridurre la propria forza lavoro. L'implicazione per i *policy-maker* è un trade-off tra produttività complessiva e occupazione, almeno nel breve periodo. A breve termine i politici devono essere consapevoli degli effetti occupazionali potenzialmente negativi a fronte di miglioramenti di produttività. Nel lungo termine, tuttavia, gli IDE avranno normalmente un effetto positivo sull'occupazione media, così come sui salari. Inoltre, l'effetto negativo sull'occupazione nazionale negli stessi settori è mitigato, o anche compensato, da tassi più elevati di crescita dell'occupazione in altri settori.

## 5. La stagione delle riforme strutturali in Messico<sup>24</sup>

Il Messico ha recentemente intrapreso l'attuazione di un importante pacchetto di riforme strutturali con l'obiettivo di uscire da tre decenni di crescita lenta, bassa produttività ed eccessiva disuguaglianza di reddito. Si tratta di uno sforzo senza precedenti che colloca il Messico al di sopra degli altri paesi OCSE in termini di impegno riformatore. L'impatto delle riforme proposte è stato stimato dall'OCSE come molto positivo per il futuro del PIL pro capite del paese (cfr. Figura qui sotto).

Figura 20 – Impatto atteso delle riforme messicane



Fonte: OCSE (2015).

Di sicuro, il pacchetto di riforme ha già contribuito a migliorare la fiducia e fa ben sperare per gli anni a venire. Fattore indispensabile per l'OCSE, in Messico dovranno migliorare *governance* e capacità istituzionale per garantire l'efficace attuazione di tali misure.

Come riportato dall'OCSE, il governo a guida Peña Nieto eletto nel 2012 è riuscito nell'impresa di portare partiti politici precedentemente divergenti a un accordo storico su un ambizioso pacchetto basato sul consenso delle riforme, noto come il "Pacto por México", volto a rimettere il paese su un binario di ripresa. Le principali misure hanno l'obiettivo di migliorare concorrenza, educazione, energia, settore finanziario, occupazione, infrastrutture,

<sup>24</sup> Questo capitolo è stato elaborato a valle dell'incontro del Global Outlook con Andrés Rozental.

telecomunicazioni e apparato fiscale. Se pienamente realizzate, queste riforme potrebbero incidere sul trend annuale di crescita del PIL pro capite di un punto percentuale nei prossimi dieci anni, mentre la riforma dell'istruzione avrà effetti più durevoli nel medio termine. Il pacchetto di riforma si inserisce in un contesto dove il Messico si trova ad affrontare turbolenze esterne, in particolare il calo dei prezzi del petrolio e l'annunciato inasprimento della politica monetaria degli USA. Pertanto, la piena attuazione delle riforme nel breve termine sarà cruciale per raccogliere i benefici di una ripresa forte e sostenibile. Ma ciò richiede un forte impegno politico di mantenimento e un ulteriore rafforzamento della capacità amministrativa. La diffusa percezione di un sistema corrotto, di una *governance* amministrativa debole e della scarsa applicazione delle regole sono tutti fattori che scoraggiano gli investimenti e promuovono l'informalità. Il sistema giudiziario è stato finora inefficiente e lento, inadatto ad affrontare adeguatamente i problemi di sicurezza che interessano il paese.

Dei cinque principali obiettivi proclamati dal presidente Peña Nieto al momento del suo insediamento, tre sono di carattere economico-sociale:

- a) creare un Messico inclusivo e senza povertà, tramite un nuovo sistema di sicurezza sociale universale e programmi di lotta contro la povertà;
- b) più educazione e di migliore qualità, ampliando la copertura del sistema scolastico, formando i maestri ed investendo nelle infrastrutture;
- c) crescere per generare un maggior numero di posti di lavoro più qualificati, tramite la stabilità macroeconomica, lo sviluppo, la competitività e la crescita del settore energetico.

Generalmente, si ritiene che la crescita dell'economia messicana dipenderà in gran parte dall'effettiva attuazione delle riforme strutturali proposte dal Governo e approvate dal Legislativo nel corso del 2013-2014 nei settori istruzione, telecomunicazioni, concorrenza, fiscale, finanziario ed energetico. Secondo stime del Governo messicano, l'attuazione delle riforme strutturali approvate potrebbe incrementare notevolmente il potenziale di crescita dell'economia messicana fino a raggiungere il +5,3% del PIL nel 2018, generando altresì circa 300.000 nuovi impieghi all'anno. Tuttavia, l'impatto delle suddette riforme sull'economia messicana dipenderà essenzialmente dalla definizione della legislazione secondaria di attuazione.

Il *Pacto por México* è un audace pacchetto di riforme. Dall'analisi dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico pubblicata a gennaio (OCSE 2015), risulta che in alcuni settori ulteriori misure si renderanno necessarie:

- Piena attuazione del pacchetto di riforme per rafforzare la qualità amministrativa a tutti i livelli di *governance*;

- Riforma della giustizia, rafforzamento dello stato di diritto, risoluzione dei problemi di sicurezza e di corruzione diffusa con riforme centrate sull'efficienza della risoluzione giudiziaria della materia civile, commerciale e penale e un rafforzamento della trasparenza degli appalti pubblici;
- Riduzione graduale delle restrizioni sulla proprietà dei terreni agricoli e il relativo trasferimento, rafforzando il sostegno al reddito rurale e l'accesso ai finanziamenti.

Inoltre, l'elevata disuguaglianza ha lasciato molte famiglie in condizioni di povertà, con scarso accesso all'istruzione di qualità e all'assistenza sanitaria, con la conseguenza di compromettere le prospettive di crescita di lungo periodo. Anche in questo caso l'attuazione delle recenti riforme aiuterà, ma ulteriori sforzi saranno necessari:

- migliorare l'equità e l'efficienza della spesa per l'educazione riallocando le risorse tra istruzione pre-primaria, primaria e secondaria. Necessario, inoltre, concentrarsi sul miglioramento della qualità dell'insegnamento.
- accesso all'assistenza sanitaria di qualità attraverso un migliore coordinamento tra le diverse istituzioni del settore per ridurre i licenziamenti. In particolare, promuovere lo scambio di servizi tra le reti di assistenza sanitaria.
- migliorare il sistema di custodia per i bambini di età inferiore ai tre anni; estensione di politiche attive del mercato del lavoro, soprattutto quello femminile.
- l'approvazione di un progetto di legge per l'assicurazione universale contro la disoccupazione e il pensionamento per proteggere disoccupati e anziani contro il rischio di perdite di reddito e combattere la disuguaglianza.

La tabella qui sotto mostra lo stato di avanzamento delle riforme in corso a gennaio 2015.

**Tabella 5 – Riforme in corso in Messico e stato di avanzamento**

Reform	Secondary legislation approved	Main provisions enacted?	Constitutional amendment (if required)	New or empowered regulator	Legislative approval	Remaining steps to be taken?
<b><i>Reforms approved and being implemented</i></b>						
Labour	Dec 2012	Yes	-	-	Federal	-
Amparos	April 2013	Yes	Yes	-	Federal/ States	-
Education	Sep 2013	Yes	Yes	Yes	Federal/ States	Multiple stages
Tax/Fiscal	Oct 2013	Yes	-	-	Federal	-
Financial	Jan 2014	Yes	-	Yes	Federal	-
Transparency (access to public information)	Feb 2014	Yes	Yes	Yes	Federal/ some states	-
National Criminal Procedural Code	Mar 2014	Partial	-	-	Federal/ some states	States to use new code by 2016
Telecoms	July 2014	Yes	Yes	Yes	Federal/ States	-
Political/Elections	May 2014	Partial	Yes	Yes	Federal/ some states	States to adopt by 2018
Economic competition	May 2014	Yes	Yes	Yes	Federal	-
Energy	Aug 2014	Yes	Yes	Yes	Federal/ States	Issue new bidding rules
Reform of criminal justice	-	Partial	Yes	-	Federal/ some states	States should adopt by 2016
<b><i>Reforms yet to be approved</i></b>						
Anti-corruption and civil justice	-	No	Yes	Yes	-	Pass bill
Expenditure (Pensions and UI)	-	No	-	-	-	Pass bill
Health	-	No	-	-	-	Introduce bill
Agriculture	-	No	-	-	-	Draft bill

Fonte: OCSE (2015).

Particolare attenzione merita la riforma energetica varata nell'agosto 2014. Essa si compone di alcune iniziative storiche per il Messico, che secondo gli esperti di settore potrebbero portare la produzione energetica nazionale dagli attuali 2,5 milioni di barili di petrolio al giorno ai 3 milioni nel 2018 e ai 3,5 milioni nel 2025<sup>25</sup>. Simili miglioramenti sono attesi anche nei settori dell'energia elettrica e del gas naturale, dopo un biennio di implementazione della riforma. Tra le iniziative principali ricordiamo:

- La proposta di modifica di due articoli della Costituzione (27 e 28) per affiancare al principio di sovranità nazionale delle risorse la possibilità di utilizzare strumenti come la contrattazione d'impresе private ai fini dello sfruttamento dei combustibili fossili, e l'apertura a investimenti privati nelle attività di raffinamento e trasporto del petrolio. Ciò ha implicato il declassamento delle attività in alcuni settori (petrolio, gas, industria petrolchimica e dell'energia elettrica) da "strategiche" a "prioritarie", mossa

<sup>25</sup> Cfr. Matteo Cocco Sididi, "Sovranità nazionale vs interessi privati: il progetto di riforma energetica in Messico", in *Cronache internazionali*, 18 Settembre 2013, <http://www.cronacheinternazionali.com/?p=1991>.

che tendenzialmente può aprire le porte del mercato messicano agli investitori stranieri. A riforma approvata, sarà il governo federale e non più Pemex a contrattare le concessioni alle compagnie straniere e a selezionare in maniera “trasparente” i privati cui concedere i contratti per l'estrazione di petrolio e gas.

- Rientra in questo disegno anche la creazione di un “regime speciale” per l'estrazione di *shale gas* e *shale oil*, le cui riserve fanno del Messico, secondo il Dipartimento dell'Energia statunitense, il quarto paese in ordine d'importanza a livello mondiale.

Si tratta di riforme che, tra l'altro, verrebbero considerate quasi irreversibili ai sensi del trattato NAFTA. In poche parole, il Messico sta aprendo il proprio mercato energetico agli stranieri, senza via di ritorno, scommettendo sull'apertura al commercio e agli investimenti a danno della sovranità energetica. Un percorso di questo tipo incontrerà sicuramente numerosi problemi, soprattutto se dovesse cambiare l'orientamento politico del governo. Per ora, gli effetti in termini di attrazione degli investimenti stranieri sembrano farsi sentire. Nel 2014 gli IDE in Messico hanno raggiunto il valore di circa 20 miliardi di dollari e per il 2015 si prevede arrivino addirittura a 30 miliardi, secondo le stime del ministro dell'Economia, Ildefonso Guajardo Villarreal. Si tratta soprattutto di investimenti in telecomunicazioni, *automotive* e agroalimentare.

Positive sono anche le aspettative sulla riforma delle telecomunicazioni, preordinata a facilitare l'accesso a linee di telefonia fissa, mobile, internet e banda larga, fino a determinare – secondo fonti governative – un aumento medio del PIL pari allo 0,3% all'anno tra il 2015 e il 2018. America Móvil, impresa che domina da sempre il mercato messicano, è stata costretta a cedere *asset* al fine di ridurre la sua quota di mercato al di sotto del 50%, dall'attuale 70%. Le riforme del governo messicano hanno convinto un colosso della telefonia mondiale, AT&T, ad entrare massicciamente sul mercato con investimenti significativi. Dopo l'acquisizione di Iusacell per 2,5 miliardi di dollari il colosso texano delle telecomunicazioni ha siglato un accordo per acquisire il business di telefonia mobile di NII Holdings (gestito sotto il marchio Nextel Mexico) per 1.875 miliardi di dollari, al netto dell'indebitamento. Nel dettaglio, AT&T acquisirà tutte le società gestite sotto il nome Nextel Mexico, le frequenze di telefonia mobile di proprietà di NII, le torri, i negozi e circa 3 milioni di abbonati. L'integrazione tra Nextel Mexico e la controllata messicana Iusacell consentirà a AT&T di migliorare la velocità di accesso ai servizi internet, soprattutto nelle maggiori aree metropolitane del paese centroamericano. L'operazione dovrebbe concludersi verso la metà del 2015, subordinatamente al via libera dell'autorità messicana di vigilanza dei mercati delle telecomunicazioni (Instituto Federal de Telecomunicaciones) e all'approvazione

della corte fallimentare federale del distretto meridionale di New York, attualmente responsabile della procedura di ristrutturazione di NII Holdings. Ora, AT&T sarebbe addirittura pronta a sborsare fino a 17 miliardi di dollari per acquistare parte della rete di trasmissione di Carlos Slim.

Altre riforme, tra cui quella finanziaria, fiscale e il programma sulle infrastrutture e i trasporti 2013-2018 sembrano promettere una rapida ascesa del Messico, in quello che è stato definito a livello politico il “Mexican moment”. Di certo, andrà verificato l’impatto di queste riforme sulla sovranità economica e sul tessuto socioeconomico del paese centramericano: come si è visto in altri approfondimenti (ad esempio per l’Egitto), una crescita economica in termini di PIL che non si accompagna a una riduzione delle diseguaglianze e a servizi adeguati per i cittadini è destinata rimanere fragile e soggetta ai cambiamenti d’umore dell’elettorato. Allo stato attuale, sembra che gli annosi problemi in termini di corruzione, criminalità e insicurezza non siano stati del tutto risolti, e questo potrebbe costituire un grave rischio per l’ambizioso piano di riforme del Messico<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Si veda, ad esempio, Anabel Hernandez, “Messico amaro”, in *D attualità*, 14 aprile 2015, [http://d.repubblica.it/attualita/2015/04/14/news/messico\\_presidente\\_pena\\_nieto\\_situazione\\_politica\\_sociale\\_cartello\\_droga-2558538](http://d.repubblica.it/attualita/2015/04/14/news/messico_presidente_pena_nieto_situazione_politica_sociale_cartello_droga-2558538).

## 6. La Russia in difficoltà: quale futuro per l'economia?<sup>27</sup>

---

Nel corso del 2014 e nei primi mesi del 2015 la Russia ha attraversato una crisi profonda, caratterizzata dal rallentamento della domanda interna e dei consumi, anche per via dei salari in calo, cui si è aggiunto il declino degli investimenti dovuto al calo della fiducia degli investitori nel sistema paese e un miglioramento nelle esportazioni nette (anche per via del calo delle importazioni). A questa situazione già pericolante si è poi aggiunto nel marzo 2014 il problema delle sanzioni imposte alla Russia dopo l'annessione della Crimea. Dal luglio 2014 Ue e USA hanno imposto nuove sanzioni economiche contro la Russia, accusata di sostenere e armare i separatisti (v. tabella qui di seguito).

Le sanzioni, progressivamente sempre più profonde e settoriali, hanno portato a un significativo deflusso di capitali, come mostrato nella Figura 21. Il ministro dell'economia russo ha affermato che il deflusso netto di capitali dalla Russia è quasi triplicato nel 2014, raggiungendo il livello più alto mai registrato. Dati della Banca centrale hanno mostrato che i flussi netti per imprese e banche hanno raggiunto 151,5 miliardi dollari, in crescita da 61 miliardi dollari nel 2013 e superando il precedente record di 133,6 miliardi dollari registrato nel 2008 durante la crisi finanziaria globale. Le sanzioni hanno fortemente limitato la capacità delle imprese russe di accedere al credito all'estero, contribuendo a un crollo degli investimenti esteri in Russia nel 2014. Il crollo del prezzo del petrolio – la voce principale nelle esportazioni del paese – si è aggiunto nella seconda metà dell'anno ai problemi economici già citati, e i deflussi di capitale sono esplosi nel quarto trimestre 2014 (16,9 miliardi dollari), salendo a 72,9 miliardi dollari nel quarto trimestre del 2014. L'esodo di capitali ha contribuito al calo del rublo – del 40% nei confronti del dollaro – e ha alimentato le preoccupazioni degli investitori, nel timore che la Russia possa essere costretta a imporre controlli sui capitali.

---

<sup>27</sup> Questo capitolo è stato elaborato a valle dell'incontro del Global Outlook con Oksana Antonenko.

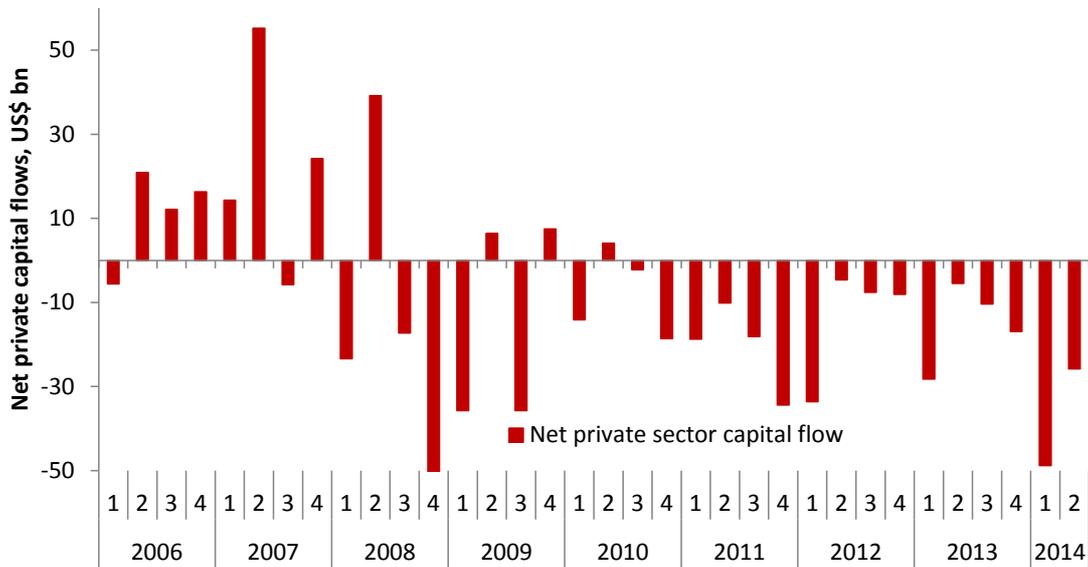
**Tabella 6 – Sanzioni imposte alla Russia, marzo-settembre 2014**

<b>Date</b>	<b>Sanctions introduced</b>
<b>17 March</b>	USA: Ban on travel and transactions, asset freeze for 11 Russian and Ukrainian politicians
<b>Further in March</b>	EU: Ban on travel and transactions, asset freeze for 21 Russian and Ukrainian politicians G7: Russia's G8 membership suspended USA: Ban on travel and transactions, asset freeze for 19 Russian politicians and businessmen, US dollar transactions ban with Bank Rossiya
<b>April</b>	USA: Ban on travel and transactions, asset freeze for 18 Russian politicians, US dollar transactions ban with Chernomorneftegaz and 15 other companies
<b>June</b>	USA: Ban on travel and transactions, asset freeze for 7 Russian politicians and Ukrainian separatists
<b>July</b>	USA: Ban on travel and transactions, asset freeze for 5 Russian politicians and Ukrainian separatists and 2 entities, US dollar transactions ban with 6 military, oil, and Crimea-based companies; new equity or debt transactions over 90 days for Bank of Moscow, Gazprombank, Russian Agricultural Bank, VEB, VTB, Novatek and Rosneft, prohibited EU: Ban on travel and transactions, asset freeze for 23 Russian politicians, Ukrainian separatists, 9 political and military entities, 9 Crimean enterprises, and 3 Russian enterprises; new equity or debt securities transactions over 90 days for Gazprombank, Rosselhozbank, Sberbank, VEB and VTB prohibited
<b>1 August</b>	EU: Embargo on military and dual-use equipment trade Russia: One-year ban on imports of a wide range of food products from Canada, Australia, EU, Norway and USA
<b>12 September</b>	EU: Ban on travel and transactions, asset freeze for further persons involved in the Russia-Ukraine crisis; new equity or debt transactions over 30 days for Gazprombank, Rosselhozbank, Sberbank, VEB, VTB, Rosneft, Gazpromneft and Transneft prohibited (previously allowed syndicated lending banned and allowable maturity reduced, ban to oil companies extended); trade ban on dual-use technologies extended; provision of services for deep water oil exploration and production, arctic oil exploration and production or shale oil projects prohibited USA: New equity or debt transactions over 30 days for Bank of Moscow, Gazprombank, Russian Agricultural Bank, Sberbank, VEB and VTB; new debt transactions over 90 days with Gazprom, Gazprom Neft, Rosneft, Novatek, Transneft; new debt transactions over 30 days with Rostec; transactions in goods, services or technology for deepwater, Arctic offshore and shale projects with Gazprom, Gazprom Neft, Lukoil, Rosneft, Surgutneftegaz are prohibited

Fonte: EBRD 2014.

Quest'anno la Banca centrale ha previsto che il deflusso netto di capitali si confermerà su livelli altissimi, pari a circa 118 miliardi dollari. Fitch ha declassato il *rating* di 30 istituzioni finanziarie russe, tra cui il più grande istituto finanziario del paese, Sberbank. Tale mossa seguiva il taglio del rating sovrano della Russia a BBB, livello vicino a quello spazzatura (9 gennaio 2015). La Banca centrale ha aumentato i tassi di interesse per sei volte consecutive fino a toccare il 17% (poi ridotto di nuovo al 15% a gennaio 2015) per cercare di arginare i deflussi di capitali e sostenere il rublo. Ma i deflussi totali – 151,5 miliardi dollari per l'anno 2014 – sono stati comunque superiori alle previsioni. I dati della Banca centrale hanno anche mostrato che il surplus corrente della bilancia dei pagamenti è salito lo scorso anno a 56,7 miliardi dollari da 34,1 miliardi nel 2013. E anche se l'avanzo commerciale è salito a 185,6 miliardi dollari (dai 181,9 miliardi dollari nel 2013), il miglioramento dei proventi netti delle esportazioni e degli investimenti non è riuscito a compensare il drastico deflusso di capitali.

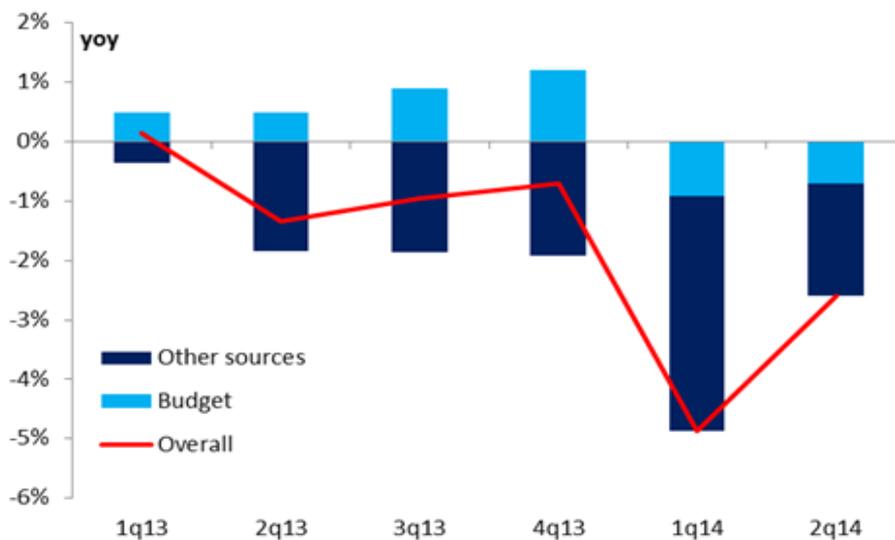
**Figura 21 – Deflussi netti di capitale dalla Russia, 2006-2Q 2014**



Fonte: EBRD 2014.

L'investimento pubblico e privato è anch'esso in una fase di difficoltà, come mostrato nella Figura qui sotto. Il governo ha recentemente dichiarato (marzo 2015) che il PIL perderà il 3% nel 2015, riflettendo un forte calo degli investimenti (-13%). L'inflazione nel dicembre scorso è arrivata al 12%, ma la media annuale del 2014 supererà il 15%, poiché è stata molto alta nella seconda metà dell'anno. Il cambio con il dollaro è previsto a 61 rubli, ma la previsione si basa su un prezzo del petrolio a 50 dollari il barile. In realtà il prezzo sarà più alto, e il rublo più forte.

**Figura 22 – Investimento pubblico e privato in Russia, 2013-2Q 2014**



Fonte: EBRD 2014.

## 7. La Cina: velocità controllata o declino di un modello di crescita?<sup>28</sup>

---

Dopo un decennio di consolidamento della leadership collettiva e di quel processo decisionale adottato dai vertici di partito che molti osservatori stranieri hanno preso a chiamare “il metodo della scatola nera”, il cambio nella leadership cinese che ha avuto luogo a novembre 2012 si sta rivelando assai interessante, e forse epocale. La Repubblica popolare cinese sembra aver raggiunto un punto di svolta. Si assiste progressivamente all’emergere di una coscienza collettiva, alimentata dai social media (anche se rigorosamente controllati e rigorosamente cinesi), che si contrappone al silenzio e al gossip spesso alimentato dalla scarsa trasparenza delle decisioni di partito. Di certo l’ex presidente e l’ex premier, Hu Jintao e Wen Jiabao, meritano un elogio per lo straordinario successo della Cina sul fronte economico, per il suo posizionamento come attore internazionale di primo piano e la sua capacità di mantenere lo slancio economico a fronte di una serie di crisi internazionali. Eppure, proprio il ticket Hu-Wen è stato criticato in patria per la timidezza o l’ambiguità nell’affrontare alcune delle questioni più pressanti. Questa critica è venuta dalla “sinistra” (sostenitori nazionalisti o populistici di uno stato più forte) ma anche dalla “destra” (liberali e costituzionalisti che vogliono accelerare il processo di riforma giuridica, economica e costituzionale). A seguito di questo dibattito, vi è una crescente consapevolezza di come l’attuale sistema necessiti di una riforma.

Il problema fondamentale è che l’economia *export-oriented* della Cina, la sua politica finanziaria che l’ha portata ad accumulare il più grande stock di riserve in valuta estera al mondo, e l’ascesa guidata di imprese partecipate dallo stato in numerosi settori chiave (finanza, immobiliare, ecc.) cominciano a essere un ostacolo per un ulteriore rilancio della crescita. Di fronte a questo dilemma di politica economica, cresce in Cina la retorica dei nazionalisti – che chiedono, tra l’altro, una politica espansionistica tesa a recuperare i territori perduti, il che spiega i diverbi del 2012 con le Filippine e il Giappone). Ma, soprattutto, si profila una crisi di aspettative. Dopo diversi decenni di stagnazione, i salari reali industriali in Cina sono in aumento sin dal 2008, e ancor più dal 2011. Le ragioni di tale aumento includono la carenza di manodopera locale, il boom di investimenti che ha seguito il boom delle esportazioni, e la decisione dei vertici

---

<sup>28</sup> Questo capitolo è stato elaborato a valle dell’incontro del Global Outlook con François Godement.

politici di lasciare maggior spazio agli investimenti industriali, anche stranieri. Ciò nonostante, il caro vita ha annullato gli effetti previsti in termini di potere d'acquisto. Come risultato, la disuguaglianza è divenuta più marcata. Studi sull'economia informale dimostrano che il PIL cinese è sottovalutato per circa il 15%, e il reddito sommerso è quasi interamente concentrato nelle mani di poche famiglie (il 2% più ricco della popolazione). Ne emergono due Cines diverse: una fatta di lavoratori rurali con reddito molto basso, ancora in espansione nell'entroterra e fonte della mitica competitività industriale cinese all'estero; e la Cina delle nuove classi medie abbienti, che godono di uno status privilegiato, di esenzioni fiscali (prevalenti nel settore immobiliare), di rendite e dei proventi derivati dalla corruzione.

Per questo l'arrivo di Xi Jinping non è avvenuto in un clima pienamente armonioso. E ad oggi, ci sono più domande che risposte per quanto riguarda alcune delle difficoltà che la Cina sta affrontando. Vi sono attualmente tre questioni principali che influenzano il clima politico cinese a seguito della transizione della leadership.

- **Lo stato di diritto.** Il conflitto tra i sostenitori dello stato di diritto e i sostenitori della linea dura nell'apparato di sicurezza e propaganda è ormai evidente. L'ex primo ministro Wen Jiabao aveva ripetutamente affrontato la questione, sostenendo i riformatori ed affermando esplicitamente che “assolutamente nessuno può considerarsi al di sopra della legge”, nonché paventando il rischio di una nuova rivoluzione culturale. Nel frattempo alcuni eventi – come la detenzione di Ai Weiwei nel 2011 o la saga di Chen Guangcheng nel 2012 – hanno attirato l'attenzione di tutto il mondo sulla natura aggressiva, se non repressiva, dell'apparato di sicurezza cinese. Nel 2011-2012 il dibattito pubblico sulla proposta di nuovo codice di procedura penale ha visto esplodere il conflitto tra i sostenitori dello stato di diritto e del giusto processo, e coloro che invece parteggiavano per il ricorso alla detenzione arbitraria e a un regime di segreto nella persecuzione di una serie di reati. Ciò nonostante, non sarebbe giusto demonizzare la Cina, che in Asia non è certo la sola a mantenere un approccio ambiguo e spesso assai discrezionale su questi temi. Ad oggi, il dibattito è tornato sotterraneo, ma è ragionevole attendersi che le parti avverse torneranno a confrontarsi quanto prima su questo tema, cruciale per la vita del paese.
- **Le riforme economiche.** Anche qui, vi sono opinioni divergenti. Alcuni sostengono l'opportunità di continuare la gestione corrente, caratterizzata da una forte ingerenza dello stato nell'economia, mentre altri ritengono invece che sia arrivato il momento di limitare la crescita dei colossi statali e iniziare a favorire lo spirito di impresa privato. Il rapporto della Banca mondiale *China 2030* – redatto in collaborazione con un think tank governativo, il Development Research Center del Consiglio di Stato – prevede una

situazione di crisi se il governo cinese non metterà mano al settore delle grandi imprese statali, dismettendo progressivamente le proprie quote e affidando la gestione delle imprese a banche d'investimento. Si tratta della ben nota “trappola del medio reddito” (*middle income trap*): quando un'economia raggiunge un reddito soddisfacente per la maggior parte dei cittadini, i ritmi di crescita rallentano. Per la Cina il problema potrebbe essere particolarmente grave a causa della pressione demografica: tra il 2008 e il 2009, con l'esplosione della crisi economica globale, era già stato calcolato che per dare occupazione e un reddito accettabile ai milioni di nuovi lavoratori che ogni anno si affacciano sul mercato, era necessario che il tasso di crescita non scendesse sotto l'8%. Pechino ce la fece grazie al piano di rilancio varato dal governo, che puntava soprattutto sulle infrastrutture e il settore immobiliare. D'altra parte il modello Chongqing, basato su enormi investimenti pubblici, suggerisce un futuro alternativo in cui il successo di un'economia essenzialmente non di mercato risiede nella sua capacità di controllare e mobilitare i fattori di produzione (è il socialismo prossimo venturo, compatibile con l'era della globalizzazione). Il dibattito è ulteriormente complicato dal fatto che i sostenitori delle riforme in Cina hanno anche pianificato di estendere il benessere sociale (ivi comprese l'assicurazione sanitaria e le pensioni di anzianità) anche a chi si trova ai gradini più bassi della società cinese, includendo in questa platea anche le famiglie rurali, cosa che non era mai stata direttamente prevista dallo stato centrale. Mentre la Cina dei populistici e della “nuova sinistra” accusa le politiche liberali di favorire la disparità di reddito, i liberali ribattono che la corsa alla rendita e la corruzione sono state favorite proprio dal fatto che il processo di riforma e di transizione sia incompiuto.

- La **politica estera** è un altro nodo chiave della vita pubblica cinese. La liberalizzazione dei media pubblici e sociali, graduale e ancora largamente incompiuta, ha già avuto qualche effetto, alimentando le pretese degli ultranazionalisti e mettendo il governo ancor più sotto pressione. Tale ondata di nazionalismo è stata generata dal sistema educativo cinese, che a partire dai primi anni '90 ha alimentato la diffusione del patriottismo e del nazionalismo per contrastare le tendenze verso l'occidentalizzazione e la democratizzazione. Istituzioni chiave come il Quotidiano del Popolo supportano pienamente questa ondata di nazionalismo. Il problema potrebbe sorgere nel momento in cui queste forze emergenti sfuggissero al controllo degli stessi organi di governo che le hanno inizialmente favorite. Fin qui le controversie internazionali (ad esempio con i membri dell'ASEAN o con il Giappone) sembrano essere di natura ciclica, il che suggerisce un'alternanza di periodi di calma e periodi di tensione provocata intenzionalmente dal governo. In tali situazioni, comunque, la Cina non fa praticamente uso di mezzi militari pesanti, con l'eccezione limitata del

ricorso, in alcuni casi, ai mezzi delle guardie costiere. Più in generale, la Cina è stata negli ultimi decenni in grado di consolidare una posizione di politica estera assai moderata e aperta al dialogo politico: le sue politiche verso l'Unione europea e le organizzazioni finanziarie globali sono esempi chiave.

Alcuni sviluppi positivi possono poi essere individuati senza esitazione. Tra questi, è impressionante il progresso della Cina nel campo delle energie alternative, anche se questo può essere visto come un mercato di nicchia per le esportazioni. Proseguono infine lo sviluppo del mercato finanziario cinese e un limitato esperimento d'internazionalizzazione del renminbi.

Tutto questo ha una serie di implicazioni per le relazioni Ue-Cina. Per fortuna l'Europa può guardare alla Cina senza essere coinvolta in rivendicazioni territoriali di sorta, e dunque senza essere costretta a giocare un ruolo strategico in conflitti internazionali. L'Europa viene percepita sempre di più come *soft power*, possibile interlocutore della Cina su questioni come la tutela ambientale e il commercio internazionale. La possibile ripresa europea è oltretutto nell'interesse della Cina, che vede nell'Europa il suo più grande mercato di sbocco per via delle dimensioni e della ricchezza pro capite che fanno della Ue il più grande mercato su scala globale. Ci sono due politiche cinesi che influenzano direttamente il rapporto con l'Unione europea: la volontà di diversificare le riserve valutarie per ridurre la dipendenza dalle riserve in dollari e quella di spostare parte degli investimenti diretti esteri (IDE) dalle economie in via di sviluppo al mondo sviluppato (v. Parte III, Sezione 1.1). Vi è inoltre l'interesse cinese a partecipare agli investimenti infrastrutturali europei in settori chiave come l'energia e le telecomunicazioni, anche alla luce del Piano Juncker (v. Parte II). Tali interazioni sono in effetti già in corso, con l'Europa ormai in una condizione che viene percepita come quasi di dipendenza dalla Cina nei grandi progetti di investimento. Quali che siano le divisioni reali all'interno del partito, è chiaro che vi è al momento in Cina un dibattito tra coloro che guardano alle economie sviluppate come colossi in declino e coloro che, al contrario, pensano che il paese trarrà dei benefici da una maggiore interazione con le altre grandi potenze, dall'adozione di standard internazionali e da una maggiore apertura al dialogo.

In questo momento storico di transizione per il regime cinese, i principali partner stranieri devono perciò essere aperti, ma devono anche rimanere fedeli ai propri valori. La posizione dell'Ue nei confronti della Cina è fragile, sia perché l'Europa non è un *hard power* degno di nota nella regione Asia-Pacifico, sia perché non riesce a parlare in maniera coesa con Pechino, finendo così col perdere di incisività nei negoziati con i vertici cinesi. Una Ue in grado di parlare con una voce sola riuscirebbe a confrontarsi con Pechino con tutto il peso dei suoi 500 milioni di consumatori e la sua capacità industriale e commerciale, per

non menzionare la sua tradizione nella tutela dei diritti fondamentali e dell'ambiente.

## Bibliografia selezionata

- Amighini, Alessia A. (2012), “The International Expansion of Chinese Auto Firms: Typology and Trends”, in *International Journal of Automotive Technology and Management*, Vol. 12, No. 4, p. 345-359
- Amighini, Alessia A., Roberta Rabelotti and Marco Sanfilippo (2013), “Do Chinese State-Owned and Private Enterprises Differ in their Internationalisation Strategies?”, in *China Economic Review*, Vol. 27 (December), p. 312-325
- Amighini, Alessia A. et al. (2014), “An Analysis of Chinese Outward FDIs in Europe with Firm-level Data”, in *CIRCLE Working Papers*, No. 2014/2, [http://swopec.hhs.se/lucirc/abs/lucirc2014\\_002.htm](http://swopec.hhs.se/lucirc/abs/lucirc2014_002.htm)
- Anderson, James E. (1979), “A Theoretical Foundation for the Gravity Equation”, in *American Economic Review*, Vol. 69, No. 1 (March), pp. 106-116
- Ayadi, Rym and Salim Gadi (2013), “The Euro-Mediterranean Partnership and Development Assistance: Past Trends and Future Scenarios”, in *MEDPRO Technical Papers*, No. 32, <http://www.medpro-foresight.eu/publication/euro-mediterranean-partnership-and-development-assistance-past-trends-and-future-scenari>
- Ayadi, Rym and Carlo Sessa (2011), “What Scenarios for the Euro-Mediterranean in 2030 in the Wake of the Post-Arab spring?”, in *MEDPRO Policy Briefs*, No. 2 (October), <http://www.medpro-foresight.eu/publication/what-scenarios-euro-mediterranean-2030-wake-post-arab-spring>
- Ayadi, Rym and Carlo Sessa (2013), “Scenarios Assessment and Transitions towards a Sustainable Euro-Mediterranean in 2030”, in *MEDPRO Policy Briefs*, No. 9 (July), <http://www.medpro-foresight.eu/publication/scenarios-assessment-and-transitions-towards-sustainable-euro-mediterranean-2030>
- Belke, Ansgar and Christian Dreger (2011), “Current Account Imbalances in the Euro Area: Catching Up or Competitiveness?”, in *Ruhr Economic Papers*, No. 241, <http://en.rwi-essen.de/publikationen/ruhr-economic-papers/356>
- Bergstrand, Jeffrey H. (1985), “The Gravity Equation in International Trade: Some Microeconomic Foundations and Empirical Evidence”, in *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 67, No. 3 (August), pp. 474-481

- Blanchard, Olivier, and Francesco Giavazzi (2002), “Current Account Deficits in the Euro Area. The End of the Feldstein Horioka Puzzle?”, in *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 33, No. 2, pp. 147-209, [http://www.brookings.edu/~media/Projects/BPEA/Fall%202002/2002b\\_bpea\\_blanchard.PDF](http://www.brookings.edu/~media/Projects/BPEA/Fall%202002/2002b_bpea_blanchard.PDF).
- Boly, Amadou et al. (2012), “Which Domestic Firms Benefit from FDI? Evidence from Selected African Countries”, in *UNIDO Working Papers Economic Research*, No. 8/2012, <http://www.unido.org/Data1/Statistics/Utilities/docnew.cfm?id=194&i=1>
- Borio, Claudio, Robert McCauley and Patrick McGuire (2011), “Global Credit and Domestic Credit Booms”, in *BIS Quarterly Review*, September, p. 43-57, [http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r\\_qt1109f.htm](http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1109f.htm)
- Buckley, Peter J. et al. (2007), “The Determinants of Chinese Outward Foreign Direct Investment”, in *Journal of International Business Studies*, Vol. 38, No. 4 (July), p. 499-518
- Bwalya, Samuel Mulenga (2006), “Foreign Direct Investment and Technology Spillovers: Evidence from Panel Data Analysis of Manufacturing Firms in Zambia”, in *Journal of Development Economics*, Vol. 81, No. 2 (December), p. 514-526
- Chen, Ruo and Gian Maria Milesi-Ferretti, and Thierry Tresselt (2013), “External Imbalances in the Eurozone”, in *Economic Policy*, Vol. 28, No. 73 (January), p. 102-142
- Child, John and Suzana B. Rodrigues (2005), “The Internationalization of Chinese Firms: A Case for Theoretical Extension?”, in *Management and Organizational Review*, Vol. 1, No. 3 (November), p. 381-410
- Collignon, Stefan (2013), “Macroeconomic Imbalances and Competitiveness in the Euro Area”, in *Transfer: European Review of Labour and Research*, Vol. 19, No. 1 (February), p. 63-87, <http://dx.doi.org/10.1177/1024258912469467>
- Comitato delle Regioni (2014), *Dichiarazione di Atene sulla revisione intermedia della strategia Europa 2020: una visione territoriale per la crescita e l'occupazione*, 7 marzo, <http://cor.europa.eu/it/news/Pages/regions-cities-athens-declaration.aspx>
- Commissione europea (2011), *Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale*, COM(2011)200, 8

marzo, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52011DC0200>

Commissione europea e Alto rappresentante dell'Unione (2011), *Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento*, COM(2011)303, 25 maggio, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52011DC0303>

Commissione europea (2013), *Analisi annuale della crescita 2014*, COM(2014)800, 13 novembre, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52013DC0800>

Commissione europea (2014a), *Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2014)130, 5 marzo 2014, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52014DC0130>

Commissione europea (2014b), *Per una rinascita industriale europea*, COM(2014)14, 22 gennaio, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52014DC0014>

Commissione europea (2014c), *Un piano di investimenti per l'Europa*, COM(2014)903, 26 novembre, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52014DC0903>

Davies, Ken (2013), “China Investment Policy: an Update”, in *OECD Working Papers on International Investment*, No. 2013/1, <http://dx.doi.org/10.1787/5k4691hmvbten>

De Grauwe, Paul and Yuemei Ji (2012), “Mispricing of Sovereign Risk and Multiple Equilibria in the Eurozone”, in *CEPS Working Documents*, No. 361 (January), <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=139443>

De Nardis, Sergio (2015), “Ripresa con squilibri”, in *Newsletter Nomisma*, 13 marzo, <http://www.nomisma.it/index.php/it/newsletter/scenario/item/785>

Dei Ottati, Gabi (2014), “A Transnational Fast Fashion Industrial District: An Analysis of the Chinese Businesses in Prato”, in *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 38, No. 5 (November), p. 1247-1274

Deng, Ping (2009), “Why do Chinese Firms Tend to Acquire Strategic Assets in International Expansion?”, in *Journal of World Business*, Vol. 44, No. 4 (January), p. 74-84

- Deng, Ping (2012), “The Internationalization of Chinese Firms: A Critical Review and Future Research”, in *International Journal of Management Reviews*, Vol. 14, No. 4 (December), p. 408-427
- Dullien, Sebastian and Ulrich Fritsche (2009), “How Bad is Divergence in the Euro Zone? Lessons from the United States and Germany”, in *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 31, No. 3 (Spring), p. 431-457
- EIU (2010), *A brave new world. The climate for Chinese M&A abroad*, March, <http://www.economistinsights.com/business-strategy/analysis/brave-new-world>
- European Union Chamber of Commerce in China (2013), *Chinese Outbound Investment in the European Union*, Beijing, January, <http://www.eurochamber.com.cn/en/publications-archive/10>
- Filippov, Sergey (2014), “The Rise of Emerging Economy Multinationals: Policy Responses of European Investment Promotion Agencies”, in Marin Marinov and Svetla Marinova (eds.), *Successes and Challenges of Emerging Economy Multinationals*, Basingstoke and New York, Palgrave Mcmillan, p. 217-256
- FMI (2015), *Global Financial Stability Report*, April, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr>
- Gattai, Valeria (2012), “Chinese ODI in Italy: An Empirical Investigation at the Firm-level”, in *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, Vol. 10, No. 1 (February), p. 47-66
- Giavazzi, Francesco and Luigi Spaventa (2010), “Why the Current Account May Matter in a Monetary Union: Lessons from the Financial Crisis in the Euro Area”, in *CEPR Discussion Papers*, No. 8008
- Görg, Holger, and Adnan Seric (2013), “With a little help from my friends: Supplying to multinationals, buying from multinationals, and domestic firm performance”, in *Kiel Working Papers*, No. 1867 (August), <https://www.ifw-members.ifw-kiel.de/publications/with-a-little-help-from-my-friends-supplying-to-multinationals-buying-from-multinationals-and-domestic-firm-performance>
- Görg, Holger, and Eric Strobl (2005), “Spillovers from foreign firms through worker mobility: an empirical investigation”, in *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 107, No. 4, p. 693-709

- Gros, Daniel (2014), “The Juncker Plan: From €21 to €315 billion, through smoke and mirrors”, in *CEPS Commentaries*, 27 November, <http://www.ceps.be/node/9932>
- Gros, Daniel and Felix Roth (2012), “The Europe 2020 Strategy: Can it maintain the EU’s competitiveness in the world?”, in *CEPS Paperbacks*, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2142452](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2142452)
- Guerrieri, Paolo and Piero Esposito (2012), “Intra-European Imbalances, Adjustment, and Growth in the Eurozone”, in *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 28, No. 3 (Autumn), p. 532-550
- Hafner, Manfred and Simone Tagliapietra (2013), “A New Euro-Mediterranean Energy Roadmap for a Sustainable Energy Transition in the Region”, MEDPRO Policy Briefs, No. 3 (February), <http://www.medpro-foresight.eu/publication/new-euro-mediterranean-energy-roadmap-sustainable-energy-transition-region>
- Hanemann, Thilo and Daniel H. Rosen (2012), *China Invests in Europe. Patterns, Impacts, and Policy Implications*, New York, Rhodium Group, June, <http://rhg.com/reports/china-invests-in-europe-patterns-impacts-and-policy-issues>
- Kok, Wim, ed. (2004), *Facing the Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*, November, [http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation\\_studies\\_and\\_reports/evaluation\\_studies\\_and\\_reports\\_2004/the\\_lisbon\\_strategy\\_for\\_growth\\_and\\_employment\\_report\\_from\\_the\\_high\\_level\\_group.pdf](http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation_studies_and_reports/evaluation_studies_and_reports_2004/the_lisbon_strategy_for_growth_and_employment_report_from_the_high_level_group.pdf)
- Lane, Philip R. and Gian Maria Milesi-Ferretti (2007), “The external wealth of nations mark II: Revised and extended estimates of foreign assets and liabilities, 1970-2004”, in *Journal of International Economics*, Vol. 73 (November), p. 223-250
- Mariotti, Sergio e Marco Mutinelli, a cura di (2012), *Italia multinazionale 2012. Le partecipazioni italiane all'estero ed estere in Italia*, Soveria Mannelli, Rubbettino
- Messori, Marcello, ed. (2015) “In Search of a New Equilibrium: Economic Imbalances in the Eurozone”, in *IAI Research Papers*, No. 17, <http://www.iai.it/it/node/3252>
- Meunier, Sophie (2014), “Beggars can’t be Choosers’: The European Crisis and Chinese Direct Investment in the European Union”, in *Journal of European Integration*, Vol. 36, No. 3, p. 283-302

- MOFCOM (2012), *China Commerce Yearbook 2012*, Beijing, China Commerce and Trade Press
- Morrissey, Olivier (2012), “FDI in Sub-Saharan-Africa: Few Linkages, Fewer Spillovers”, in *European Journal of Development Research*, Vol. 24, No. 1 (February), p. 26-31
- Nolan, Peter (2012), *Is China Buying the World?*, Cambridge and Malden, Polity Press
- OCSE (2008), “China 2008: Encouraging Responsible Business Conduct”, in *OECD Investment Policy Reviews*, November, <http://www.oecd.org/investment/investmentfordevelopment/oecdinvest-mentpolicyreviews-china2008encouragingresponsiblebusinessconduct.htm>
- OCSE (2015), *OECD Economic Surveys: Mexico 2015*, January, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-mex-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2015-en).
- Osborne, Carl Benedikt and Michael A. Osborne (2013), *The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs To Computerisation?*, 17 September, <http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/publications/view/1314>
- Paroussos, Leonidas et al. (2013), “Macroeconomic Scenarios for the Euro-Mediterranean Area: Quantification based on the GEM-E3 model”, in *MEDPRO Reports*, No. 7 (July), <http://www.medpro-foresight.eu/publication/macroeconomic-scenarios-euro-mediterranean-area-quantification-based-gem-e3-model>
- Pelkmans, Jacques and Andrea Renda (2014), “Does EU Regulation Hinder or Stimulate Innovation?”, in *CEPS Special Reports*, No. 96 (November), <http://www.ceps.eu/node/9927>
- Pietrobelli, Carlo, Roberta Rabelotti and Marco Sanfilippo (2011), “Chinese FDI strategy in Italy: the ‘Marco Polo’ effect”, in *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development*, Vol. 4, No. 4, p. 277-291
- Pietrobelli, Carlo, Roberta Rabelotti and Marco Sanfilippo (2013), “What Drives Chinese Multinationals to Italy?”, in Riccardo Crescenzi and Marco Percoro (eds.), *Geography, Institutions and Regional Economic Performance*, Heidelberg, Springer, 2013, p. 397-414
- Renda, Andrea, ed. (2013), *Assessment of cumulative cost impact for the steel and the aluminium industry: final report Aluminium*, Study for the European Commission, 31 October, <http://www.ceps.eu/node/10450>

- Renda, Andrea, ed. (2014a), *Assessment of cumulative cost impact for the steel industry: final report*, Study for the European Commission, 10 June, <http://www.ceps.eu/node/10453>
- Renda, Andrea (2014b), “The Digital Infrastructure as the Next ‘EU Grand Project’”, in *Imagining Europe*, No. 3 (January), <http://www.iai.it/it/node/1304>
- Renda, Andrea (2015), “Antitrust, regulation and the ‘neutrality trap’”, in CEPS Special Reports, No. 104 (April), <http://www.ceps.be/node/10472>
- Saif, Ibrahim and Ahmed Ghoneim (2013), “The Private Sector in Postrevolution Egypt”, in *Carnegie Papers*, June, <http://carnegieendowment.org/publications/?fa=52043>
- Sanfilippo, Marco (2014), “Chinese Investments in Italy: Facing Risks and Grasping Opportunities”, in *IAI Working Papers*, No. 14|19 (December), <http://www.iai.it/it/node/2375>
- Schmitz, Birgit and Jürgen von Hagen (2011), “Current Account Imbalances and Financial Integration in the Euro Area”, in *Journal of International Money and Finance*, Vol. 30, No. 8 (December), p. 1676-1695
- Schrefler, Lorna, Andrea Renda and Jacques Pelkmans (2014), “What can the Better Regulation Commissioner do for the EU?”, in *CEPS Commentaries*, 29 September, <http://www.ceps.eu/node/9813>
- Scissors, Derek (2013), “China’s Global Investment Rises: The U.S. Should Focus on Competition”, in *Backgrounder*, No. 2757 (8 January), <http://herit.ag/18kFDRn>
- Sinn, Hans-Werner (2014), *The Euro Trap: On Bursting Bubbles, Budgets, And Beliefs*, Oxford, Oxford University Press
- Sinn, Hans-Werner and Timo Wollmershäuser (2012): “Target Loans, Current Account Balances and Capital Flows: The ECB’s Rescue Facility”, in *International Tax and Public Finance*, Vol. 19, No. 4, 468-508, <http://www.nber.org/papers/w17626>
- Song, Ligang, Jidong Yang and Yongsheng Zhang (2011), “State-owned Enterprises’ Outward Investment and the Structural Reform in China”, in *China & World Economy*, Vol. 19, No. 4 (July-August), p. 38-53
- Spigarelli, Francesca, Ilan Alon and Attilio Mucelli (2013), “Chinese Overseas M&A: overcoming Cultural and Organisational Divides”, in *International*

*Journal of Technological Learning, Innovation and Development*, Vol. 6, No. 1-2, p. 190-208, <http://dx.doi.org/10.1504/IJTLLID.2013.051703>

Stockhammer, Engelbert and Özlem Onaran (2012), “Rethinking Wage Policy in the Face of the Euro Crisis. Implications of the Wage-led Demand Regime”, in *International Review of Applied Economics*, Vol. 26, No. 2 (March), p. 191-203

Sutherland, Dylan and Lutao Ning (2011), “Exploring ‘Onward-Journey’ ODI Strategies in China’s Private Sector Businesses”, in *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, Vol. 9, No. 1 (February), p. 43-65

Tocci, Nathalie (2011), “State (un)Sustainability in the Southern Mediterranean and Scenarios to 2030: The EU’s response”, in *MEDPRO Policy Papers*, No. 1 (August), <http://www.iai.it/it/node/3486>

UNCTAD (2013), *World Investment Report 2013*, Geneva, <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=588>

Vecchi, Alessandra and Louis Brennan (2014), “An Analysis of Chinese Acquisitions of Made in Italy Firms in the Luxury Sector”, in *Chinese Business Review*, Vol. 13, No. 3 (March), p. 192-208, <http://www.davidpublishing.org/show.html?16920>

Veugelers, Reinhilde (2014), “The Achilles’ heel of Juncker’s Investment Plan”, in *Bruegel Analyses*, 8 December, <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1498-the-achilles-heel-of-junckers-investment-plan>

Waldkirch, Andreas and Andra Ofosu, (2010), “Foreign Presence, Spillovers, and Productivity: Evidence from Ghana”, in *World Development*, Vol. 38, No. 8 (August), p. 1114-1126

World Bank and the Development Research Center of the State Council, P.R. China (2013), *China 2030. Building a Modern, Harmonious, and Creative High-income Society*, Washington, 22 March, <http://hdl.handle.net/10986/12925>

Wu, Friedrich (2005), “The Globalization of Corporate China”, in *NBR Analysis*, Vol. 16, No. 3 (December), p. 1-29, <http://www.nbr.org/publications/nbranalysis/pdf/vol16no3.pdf>

Zhang, Ying and Sergey Filippov (2009), “Internationalization of Chinese Firms in Europe”, in *UNU-Merit Working Papers*, No. 2009-041, <http://www.merit.unu.edu/publications/wppdf/2009/wp2009-041.pdf>

## BIOGRAFIE RELATORI SEMINARI GLOBAL OUTLOOK 2014/2015

**Oksana Antonenko** è Senior Political Counsellor presso la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), Londra. Ha collaborato per 15 anni con l'International Institute for Strategic Studies (ISS) di Londra.

**Rym Ayadi** è professore all'HEC Montreal, dove dirige l'International Research Centre on Cooperative Finance. È presidente della Euro-Mediterranean Economists Association e responsabile di ricerca presso l'Università euromediterranea. È stata responsabile di ricerca presso il Centre for European Policy Studies (CEPS) di Bruxelles, e direttore scientifico della rete di ricerca internazionale MedPro.

**Paolo Canofari** è consulente per l'attività di ricerca presso la School of European Political Economy (SEP), LUISS Guido Carli di Roma.

**Piero Esposito** è professore associato presso la School of European Political Economy (SEP), LUISS Guido Carli di Roma.

**Ahmed Farouk Ghoneim** è professore presso la Facoltà di Economia e Scienze politiche della Cairo University. È ricercatore presso l'Economic Research Forum for Arab Countries (ERF) e il Center for Social and Economic Research (CASE) di Varsavia.

**François Godement** è il direttore del programma Asia e Cina dell'European Council on Foreign Relations (ECFR) di Londra. È professore di Scienze politiche a Sciences Po, Parigi, e ricercatore presso l'Asia Centre, da lui fondato nel 2005.

**Marcello Messori** insegna alla LUISS Guido Carli di Roma, dove è direttore della School of European Political Economy (SEP). Dal maggio 2014 è presidente delle Ferrovie dello Stato Italiane.

**Carlo Milani** è economista presso il Centro Europa Ricerche (CER) e docente a contratto presso l'Università Roma Tre. Per circa 10 anni ha lavorato presso l'Ufficio studi dell'Associazione bancaria italiana (ABI).

**Andrea Renda** è direttore del programma Global Outlook presso l'Istituto Affari Internazionali (IAI). Insegna alla LUISS Guido Carli di Roma, al Collegio d'Europa di Bruges e nelle università di Stoccolma, Fudan (Shanghai), Mosca (MGIMO). Dal 2005 è ricercatore senior presso il Centre for European Policy Studies (CEPS) di Bruxelles, dove dirige il programma di politica regolatoria e il Forum digitale.

**Andrés Rozental** è stato ambasciatore del Messico a Londra (1995-1997), vice ministro degli Esteri (1988-1994), ambasciatore in Svezia (1983-1988), rappresentante permanente alle Nazioni Unite a Ginevra (1982-1983). È presidente e fondatore della società di consulenza Rozental & Asociados e del Mexican Council on Foreign Relations.

**Fabrizio Saccomanni** è vice presidente dell'Istituto Affari Internazionali (IAI), Visiting Professor all'European Institute della London School of Economics (LSE) e docente alla School of European Political Economy (SEP), LUISS Guido Carli di Roma. È stato ministro dell'Economia e delle Finanze (2013-2014), direttore generale della Banca d'Italia (2006-2013); presidente dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (2013); membro del Consiglio di amministrazione della Banca dei regolamenti internazionali (2006-2013); supplente del Governatore nel Consiglio direttivo della Banca centrale europea (2006-2013); vice presidente della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (2003-2006).

**Marco Sanfilippo** è docente presso l'Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp.

**Nicolò Sartori** è responsabile di ricerca del programma Energia dell'Istituto Affari Internazionali (IAI).

**Adnan Seric** è ricercatore presso l'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (UNIDO).

**Robert Springborg** è Senior visiting fellow dell'Istituto Affari Internazionali (IAI). È stato professore presso il Dipartimento per le questioni di sicurezza nazionale della Naval Postgraduate School (2008-2013), titolare della cattedra MBI Al Jaber in studi sul Medio Oriente presso la School of Oriental and African Studies (SOAS) di Londra (2002-2006), direttore dell'American Research Center al Cairo (2000-2002), direttore associato e esecutivo per il Medio Oriente del Development Associates (1997-2002), professore di politica del Medio Oriente presso l'Università Macquarie di Sydney (1973-1999).