



*Un programma dell'Istituto Affari Internazionali
diretto da Fabrizio Saccomanni*

XX EDIZIONE – ANNO 2016/17

Rapporto finale

Crescita, commercio e incertezza politica Le sfide per la governance nel contesto europeo e transatlantico

A cura di
Fabrizio Saccomanni e Simone Romano

Contributi di
Gabriella Baldassarre, Iain Begg, Valentina Cariani, Ettore Greco,
Lorenzo Mariani, Azzurra Meringolo, Luca Paolazzi, Cristina Pensa,
Matteo Pignatti, Simone Romano, Fabrizio Saccomanni, Nathalie Tocci

Roma, luglio 2017

INDICE

Executive Summary	2
Parte I. Outlook macroeconomico globale	6
I.1. Congiuntura positiva e debolezze strutturali	7
di <i>Simone Romano</i>	
I.2. Governance macroeconomica globale: il G7 a presidenza italiana	14
di <i>Fabrizio Saccomanni</i>	
Parte II. L'Europa	22
II.1. Sfide e priorità strategiche dell'Unione europea.....	23
di <i>Ettore Greco</i>	
II.2. Brexit dopo le elezioni dell'8 giugno: e ora?	31
di <i>Iain Begg</i>	
Parte III. L'Italia	36
III.1. L'internazionalizzazione delle imprese italiane: più export e di maggiore qualità.....	37
di <i>Luca Paolazzi, Cristina Pensa e Matteo Pignatti</i>	
III.2. Gli investimenti italiani all'estero	45
di <i>Valentina Cariani e Gabriella Baldassarre</i>	
Parte IV. Focus geografici	52
IV.1. Il futuro della Turchia in Europa: come procedere?.....	53
di <i>Nathalie Tocci</i>	
IV.2. Egitto tra futuro e precarietà	59
di <i>Azzurra Meringolo</i>	
IV.3. La Cina tra riforme interne e nuove proiezioni internazionali	64
di <i>Lorenzo Mariani</i>	

EXECUTIVE SUMMARY

Quella appena conclusasi è stata la ventesima edizione del Programma Global Outlook. Un anno importante, non solo per tale ricorrenza, ma per gli avvenimenti che hanno contrassegnato il periodo in cui i lavori del Programma si sono svolti, precisamente da ottobre 2016 a giugno 2017. Mesi contrassegnati da avvenimenti chiave sulla scena globale a livello economico e politico: dall'elezione di Donald Trump alla Casa Bianca al G7 a Presidenza italiana, dall'avvio ufficiale dei negoziati per l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea alle elezioni francesi con il trionfo di Macron.

Alla luce di questi importanti sviluppi, il Rapporto finale del Programma intende fornire un quadro aggiornato delle dinamiche in atto sui tre scenari dell'economia mondiale, europea e italiana. A ciò si affianca un'analisi specifica degli scenari geografici ritenuti di particolare rilevanza per il tessuto imprenditoriale italiano e le sue attività all'estero: Cina, Egitto e Turchia.

Il Rapporto che segue è il frutto dell'attività svolta nell'ambito dello IAI durante la ventesima edizione del Programma, attività che ha visto la collaborazione di diversi esperti internazionali, provenienti da istituzioni accademiche, istituzioni internazionali o centri di ricerca.

Le conclusioni che si evincono dal Rapporto descrivono una situazione economica in netto miglioramento a livello globale, miglioramento che contrassegna anche la realtà europea seppure con un minore slancio. Anche l'Italia sembra aver lasciato alle spalle la fase più difficile, con la lunga recessione seguita alla crisi finanziaria e alla crisi dei debiti sovrani. Tuttavia, la crescita per il nostro paese è ancora debole, frenata da problemi strutturali e lontana dal suo potenziale e dalle *performance* delle altre economie più sviluppate. Il periodo positivo però è confermato da un rinnovato slancio verso l'estero con una sempre più marcata internazionalizzazione delle imprese italiane, le quali continuano non solo a far registrare ottime *performance* per ciò che concerne le esportazioni, ma che sempre più spesso si rendono protagoniste di investimenti diretti all'estero. Tuttavia, il rapporto sottolinea come su questo quadro dai toni positivi si innestino problemi strutturali che colpiscono, seppure in modo diverso, tutte le economie mature: la stagnazione della produttività e la crescente disuguaglianza, ai quali si aggiunge un allarmante livello di incertezza politica, tra i più alti mai registrati negli ultimi anni e che rischia di tradursi in instabilità finanziaria.

La prima parte del rapporto è dedicata alle questioni economiche globali. Simone Romano, facendo riferimento alle stime dei principali previsori internazionali (Fmi, Ocse, Commissione europea), descrive un quadro generale in netta ripresa, con miglioramenti sostanziali tanto tra le economie più mature che tra quelle in via di sviluppo. Questa inversione di tendenza in senso positivo, iniziata nella seconda parte del 2016, è prevista consolidarsi e perdurare almeno fino al 2018. Tra le economie in via di sviluppo, importanti miglioramenti caratterizzano i grandi

esportatori di materie prime quali Brasile e Russia. Anche la Cina sembra aver stabilizzato la sua posizione, allontanando i timori di un “*hard landing*”. Tra le economie più sviluppate, gli Stati Uniti fanno registrare le migliori *performance*, anche sulla scia delle aspettative di una politica fiscale particolarmente espansiva promessa dalla nuova amministrazione. A livello europeo la situazione è in miglioramento, seppure i ritmi di crescita siano inferiori e paesi quali il Regno Unito e l'Italia, seppur per motivi diversi, presentino un quadro più problematico. A fronte però di questo quadro più incoraggiante rispetto agli anni scorsi, i rischi continuano a essere individuati al ribasso, alimentati da crescente disuguaglianza, anemica crescita della produttività e crescente incertezza politica.

Queste questioni e le risposte politiche da adottare per risolverle sono state al centro del G7 a presidenza italiana e del progetto di ricerca sul ruolo del vertice portato avanti dallo IAI. Di entrambi questi punti parla Fabrizio Saccomanni nel secondo pezzo. Tanto il progetto quanto il vertice di Taormina hanno evidenziato la grave crisi che incombe sulla cooperazione politica e economica internazionale e sulle istituzioni, formali e informali, del multilateralismo. Il G7 tuttavia, come forum ristretto in cui le maggiori democrazie del pianeta collaborano da oltre 40 anni, può ancora svolgere un ruolo cruciale nel ricucire il tessuto della cooperazione internazionale. Proprio la fase di tensione senza precedenti tra gli Stati Uniti e i suoi tradizionali alleati, che la Presidenza italiana si è trovata a gestire, ha evidenziato l'importanza del ruolo del G7 come foro di consultazione preliminare tra Nord America, Europa e Giappone in vista del confronto con gli altri paesi membri del G20. Ciò ha portato al superamento della vecchia tesi della irrilevanza del G7 a fronte della maggiore rappresentatività del G20, evidenziando la complementarietà dei due gruppi. Per ciò che concerne le soluzioni di *policy*, la Presidenza italiana ha dato un contributo significativo nel rendere possibile il raggiungimento di importanti accordi su temi specifici della *governance* economica globale, con particolare enfasi sulle disuguaglianze economiche e sociali, sul ruolo delle donne, sul coordinamento delle politiche macroeconomiche e di sviluppo. Passi importanti sono stati compiuti anche nel ridurre le aree di dissenso tra gli Stati Uniti e gli altri Sei, su temi cruciali come il commercio internazionale e il cambiamento climatico. Come evidenziato dalle conclusioni del progetto di ricerca, molto altro c'è ancora da fare, come ad esempio la promozione di una strategia di investimenti infrastrutturali condivisa a livello internazionale, ma nelle circostanze attuali, quelli raggiunti dal G7 a Presidenza italiana sono risultati che vanno oltre le aspettative della vigilia.

La seconda parte si apre con una disamina delle sfide e delle priorità per l'Unione europea fatta da Ettore Greco. Negli ultimi mesi, grazie a episodi quali l'elezione in Francia di Emmanuel Macron e i ripetuti insuccessi dei partiti anti-Ue, si è diffusa la percezione che l'Unione europea abbia ormai superato la fase critica in cui sembrava fosse in gioco il futuro stesso del processo di integrazione. Questo, unito anche a un diffuso e marcato miglioramento della situazione economica e occupazionale, ha reso l'atteggiamento dell'opinione pubblica nei confronti dell'Ue

molto più favorevole, come segnalato dai sondaggi. C'è il rischio però che il sospiro di sollievo per lo scampato pericolo induca ad abbassare la guardia rispetto ai processi disgregativi ancora in atto e venga meno quel senso di urgenza che è stato alla base delle principali misure di riforma adottate, pure insufficienti e parziali. Sembra in effetti esservi un consenso generale sulla necessità di riformare l'Unione per metterla in condizione di operare efficacemente. Ma su aspetti fondamentali, a partire dalle nuove competenze da trasferire a Bruxelles, rimangono forti divergenze che spingono le istituzioni dell'Ue a mantenere un atteggiamento troppo prudente nel discutere le ipotesi di riforma e i tempi in cui potrebbero essere attuate. L'attuale *status quo* non appare a lungo sostenibile e preoccupa in particolare il rischio che l'Ue possa trovarsi ancora una volta impreparata di fronte a nuovi sviluppi politici o economici destabilizzanti. Proprio per questo è auspicabile che, in un momento più favorevole, si trovino le condizioni e la convinzione di portare avanti il progetto europeo tramite le riforme che gli avvenimenti degli ultimi anni hanno evidenziato come necessarie, prima fra tutte quella della *governance* economica dell'Unione monetaria.

Uno degli eventi che maggiormente ha segnato il periodo più negativo dell'Unione europea a cui si faceva riferimento è stato il referendum che ha sancito la volontà del Regno Unito di lasciare l'Unione. A un anno di distanza, il contributo di Iain Begg evidenzia quali siano i possibili scenari all'indomani delle elezioni politiche britanniche del giugno 2017. Le urne hanno sancito il fallimento della strategia di Theresa May di convocare elezioni anticipate nel tentativo di conquistare una maggioranza più netta e rafforzare il suo mandato in sede negoziale. Il partito conservatore ha invece perso la maggioranza assoluta, trovandosi costretto a dipendere dall'appoggio esterno del DUP al suo governo. Questo risultato apre a diversi scenari all'indomani dell'inizio ufficiale dei negoziati, ma è importante che si faccia attenzione a pensare che una *leadership* britannica più debole sia più incline a una "soft Brexit", perché potrebbe essere esattamente il contrario. Allo stesso tempo è auspicabile, per la buona riuscita del negoziato e la soddisfazione di entrambe le parti, che l'Unione europea non tenti di approfittare in modo eccessivo della debolezza britannica. Le possibilità che i negoziati si concludano con un esito negativo per entrambe le parti ci sono e sono reali. In tal senso, è fondamentale che le parti agiscano in maniera pragmatica nel tentativo di assicurare una soluzione quanto più vantaggiosa possibile per tutti gli attori coinvolti, evitando disagi eccessivi.

La terza parte si concentra sull'internazionalizzazione del sistema produttivo italiano. Il primo pezzo, a firma di Luca Paolazzi, Cristina Pensa e Matteo Pignatti del Centro studi di Confindustria, evidenzia la buona *performance* delle imprese italiane nell'export, confermatasi negli ultimi sei anni, con le esportazioni italiane tornate ben sopra ai livelli pre-crisi (+5,6% nel 2016 rispetto al 2007), aumentando anche il loro peso sul Pil. L'export italiano ha difeso il primato competitivo nei tradizionali presidi merceologici e ha guadagnato posizioni in altri, alcuni già ben presidiati, come gli apparecchi meccanici, e altri con una storia più recente, come il

settore farmaceutico. Alla base di questa maggiore competitività ci sono un miglioramento della qualità dei prodotti, la partecipazione delle imprese manifatturiere italiane alle catene globali del valore, con una specializzazione a monte delle filiere, e l'innovazione.

Il rinnovato slancio verso l'estero si esprime anche attraverso una rinnovata e più massiccia strategia di investimenti diretti all'estero, come evidenziato dal contributo di Valentina Cariani e Gabriella Baldassarre del Centro studi di Sace. Il nostro Paese ha diretto crescenti risorse finanziarie oltre confine negli ultimi decenni, aumentando notevolmente il flusso di investimenti diretti esteri in uscita, soprattutto con investimenti produttivi mirati ad incrementare il controllo di aziende estere ed entrare così in nuovi mercati. Le destinazioni finali di questi flussi negli anni sono progressivamente cambiate a favore delle attività nei mercati emergenti, destinatari di crescenti investimenti da parte dell'Italia. Le geografie emergenti, infatti, presentano maggiori margini di potenzialità per le aziende esportatrici e investitrici, anche se con elementi di rischio eterogenei e in aumento. È importante sottolineare come i processi di internazionalizzazione avviati dalle imprese – anche attraverso le attività di investimento all'estero – si siano riflessi positivamente sulle *performance* delle aziende: le imprese che conseguono processi di crescita sui mercati internazionali registrano livelli di produttività più alti rispetto alle imprese attive sul mercato interno e tale differenziale cresce ulteriormente per le imprese con investimenti diretti all'estero e per quelle che ricevono partecipazioni da parte di imprese o gruppi esteri, facendo registrare anche un aumento della produttività totale dei fattori.

La quarta parte conclude il rapporto concentrandosi su tre scenari geografici precisi. Il contributo di Nathalie Tocci descrive la delicata situazione del rapporto Ue-Turchia all'indomani del referendum turco, evidenziando l'importanza per l'Ue di non abbandonare il paese guidato da Erdoğan nonostante la deriva autoritaria. Il pezzo di Azzurra Meringolo fotografa la situazione economica e politica dell'Egitto di Al-Sisi, un paese con un acuto bisogno di riforme che l'attuale *leadership* sembra troppo debole per fare. Lorenzo Mariani analizza infine la situazione economica cinese e la sua proiezione all'estero, soprattutto con la strategia *One Belt One Road* che interessa in maniera diretta l'Europa e l'Italia.

PARTE I
OUTLOOK MACROECONOMICO
GLOBALE

I.1. Congiuntura positiva e debolezze strutturali

Simone Romano¹

Per la prima volta dalla crisi del 2008/09 e dalla grande recessione che ne è seguita, la diagnosi sullo stato di salute dell'economia mondiale sembra essere tanto condivisa quanto positiva: il malato non solo mostra segnali incoraggianti ma sta decisamente meglio, anche se, tuttavia, non può ancora dirsi guarito.

I dati e le analisi delle maggiori organizzazioni internazionali descrivono una netta inversione di tendenza in senso positivo che ha coinvolto tanto le economie in via di sviluppo quanto le economie più mature dalla seconda metà del 2016. Questo trend positivo si sta confermando e si prevede sia resiliente, spingendo finalmente il Fondo monetario internazionale (Fmi) a rivedere al rialzo le sue stime per la crescita mondiale nel 2017 e nel 2018.

I fattori che alimentano questa ripresa sono molteplici: dalla risalita del prezzo delle materie prime – i cui effetti sono positivi per lo status macroeconomico di molte economie fondamentali tra quelle in via di sviluppo – alla ripresa ciclica del commercio e degli investimenti su base internazionale. Permangono tuttavia importanti problemi strutturali quali l'anemica crescita della produttività dei fattori di produzione e la crescente disuguaglianza nella distribuzione dei redditi e della ricchezza. A questi si somma la presenza di forti rischi al ribasso, alimentati soprattutto dalla diffusa incertezza politica. Il risultato che ne viene fuori, per usare le parole dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse), è: *“Better, but not good enough”*².

I numeri e i motivi della ripresa

Secondo le stime del Fmi, l'economia mondiale dovrebbe far registrare un tasso di crescita annuo del 3,5% nel 2017 e del 3,6% nel 2018, migliorando nettamente la *performance* del 2016 in cui la crescita si è fermata al 3,1%³.

I motivi di questa ripresa sono di diversa natura. Anzitutto c'è il miglioramento delle condizioni macroeconomiche dei grandi paesi esportatori di materie prime

¹ Simone Romano è ricercatore nel programma “Economia Politica Internazionale” dello IAI e Visiting Professor alla Freie Universität di Berlino.

² Ocse, *OECD Global Economic Outlook June 2017: Better, But Not Good Enough*, <http://www.oecd.org/eco/economicoutlook.htm>

³ Fmi, *World Economic Outlook (WEO) April 2017: Gaining Momentum?*, <http://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2017/04/04/world-economic-outlook-april-2017>

che molto avevano sofferto negli ultimi anni. Basti pensare, come casi esemplari, al Brasile e alla Russia, le cui economie sono passate da una netta contrazione nel 2015, in cui i tassi di crescita erano rispettivamente del -3,8% e del -2,8%, ad una situazione più rosea in questo 2017 che dovrebbe portare le loro economie nuovamente in territorio positivo, facendo segnare tassi di crescita rispettivamente dell'1,6% e dell'1,4% (dati Ocse). Dietro questa inversione di tendenza c'è sicuramente la ripresa dei prezzi delle materie prime⁴, alimentata anche da un altro fattore che contribuisce a spingere verso l'alto le stime di crescita dei paesi in via di sviluppo: l'allontanamento delle fosche previsioni di un "hard landing" per la Cina, la cui crescita è prevista mantenersi sopra al 6% in questi anni.

Altro fattore fondamentale che spiega questa svolta positiva è la ripresa ciclica, a livello globale, negli investimenti, nel commercio e nel settore manifatturiero. Nonostante i timori del diffondersi di politiche di stampo protezionistico, le dinamiche dei flussi commerciali a livello globale fanno registrare un netto miglioramento, passando da un tasso di crescita annuo del 2,2% nel 2016 al 3,8% del 2017. Va detto tuttavia che, considerando la più marcata ripresa dell'economia mondiale, il miglioramento dell'elasticità del commercio internazionale rispetto all'economia globale è di piccola entità.

Per ciò che concerne gli investimenti, un ruolo decisivo nel determinarne la crescita a livello globale è da attribuire alla Cina che, dopo un periodo di flessione, ha ripreso a investire massicciamente nel settore infrastrutturale (vedi Figura 1). Tutti questi fattori hanno spinto la domanda aggregata mondiale verso l'alto, migliorando anche le aspettative e riducendo le pressioni deflazionistiche. Questo clima positivo ha incoraggiato a sua volta un'ulteriore crescita dei valori azionari nei mercati finanziari che si sono dimostrati stabili anche davanti a crescenti incertezze e tensioni di tipo geopolitico.

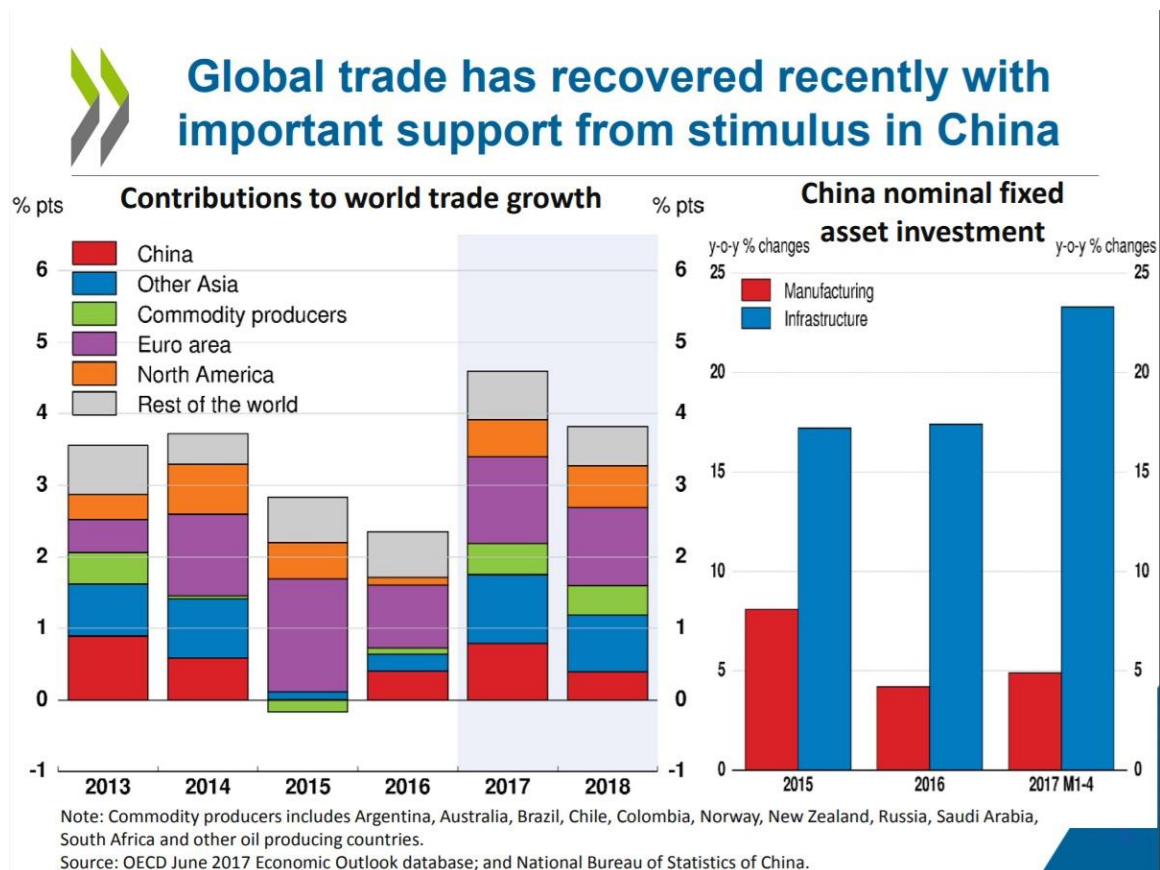
Dal punto di vista delle economie avanzate, la ripresa è guidata dal miglioramento delle performance degli Stati Uniti, la cui crescita è prevista attestarsi al 2,3% quest'anno, per poi salire ulteriormente al 2,8% l'anno prossimo. Ciò è dovuto alle aspettative di una politica fiscale più espansiva sotto l'amministrazione Trump che ha ripetutamente promesso un abbassamento delle aliquote fiscali, spingendo anche al rialzo i tassi di interesse americani ed esercitando così una pressione al rialzo sul valore del dollaro.

Anche l'Europa fa registrare una più solida ripresa, seppure con ritmi di crescita decisamente minori: la Germania si conferma stabile con un incremento del Pil di 1,6% nel 2017, la Francia fa registrare miglioramenti sostanziali anche dal punto di vista dell'occupazione mentre Regno Unito e Italia suscitano maggiori preoccupazioni, il primo perché si teme inizi a risentire degli effetti negativi della Brexit, la seconda perché si conferma fanalino di coda con una crescita frenata da

⁴ Secondo i dati del Weo del Fmi, per i prezzi del petrolio si passerà da una contrazione del 47% registrata nel 2015 ad un aumento del 28,9% quest'anno.

problemi sostanziali di lungo periodo che le permettono, in una congiuntura positiva, di arrivare a malapena al punto percentuale di crescita annuale del proprio prodotto⁵.

Figura 1 | Ripresa del commercio internazionale. Fonte: Ocse.



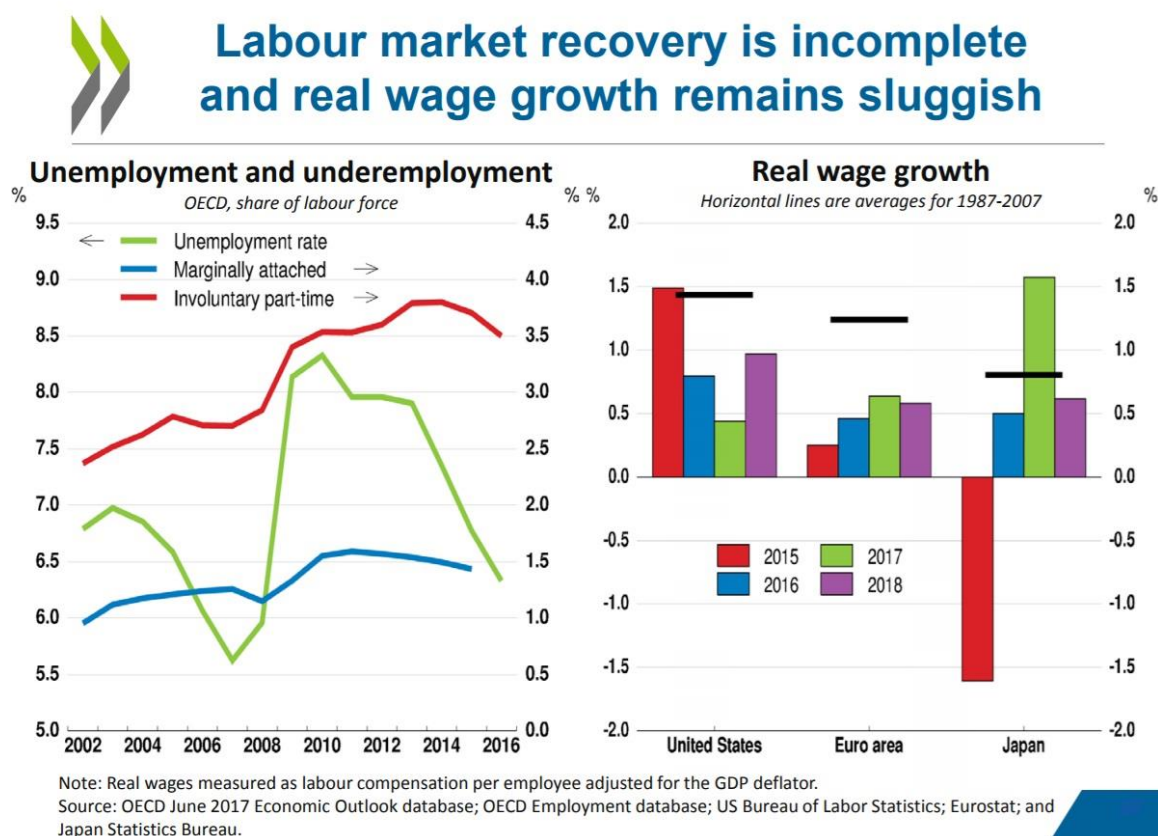
Rischi al ribasso e problemi strutturali

Le *performance* appena descritte, decisamente positive se confrontate al recente passato, sono comunque sotto il livello potenziale e non pienamente soddisfacenti se si tengono in conto le positive dinamiche congiunturali e l'enorme stimolo fornito dalle politiche monetarie in molte delle più importanti economie mondiali.

I tassi di crescita del Pil hanno portato in molte economie a un netto miglioramento della situazione occupazionale che però raramente si è tradotto in un miglioramento dei salari reali e del tenore di vita dei lavoratori, limitando dunque l'incremento dei consumi e della domanda aggregata.

⁵ I dati dell'Ocse prevedono per l'Italia una crescita dell'1,0% nel 2017 e dello 0,8% nel 2018, indicando un trend discendente in contrasto con il resto delle economie mondiali. Le previsioni della Commissione europea descrivono un trend ascendente ma con stime sempre ancorate alla soglia dell'1%, prevedendo una crescita dello 0,9% nel 2017 e dell'1,1% nel 2018.

Figura 2 | Ripresa dell'occupazione ma scarsa ripresa dei salari reali. Fonte: Ocse.



Un fattore che storicamente si è dimostrato fondamentale nel migliorare il tenore di vita dei lavoratori è la crescita della produttività, la cui stagnazione rappresenta dunque un problema urgente. Il progresso tecnologico continua a non conoscere pause, tuttavia sembra che esso non abbia più la capacità di incidere in maniera positiva. Una delle conseguenze della stagnazione del tenore di vita dei consumatori in molte delle economie più mature è la formazione di aspettative negative sull'andamento futuro delle stesse economie. Questo, sommandosi a una spinta inflattiva quasi assente nonostante le politiche monetarie iper-espansive, non incoraggia i consumi e gli investimenti, decisivi nel migliorare la produttività dei fattori produttivi.

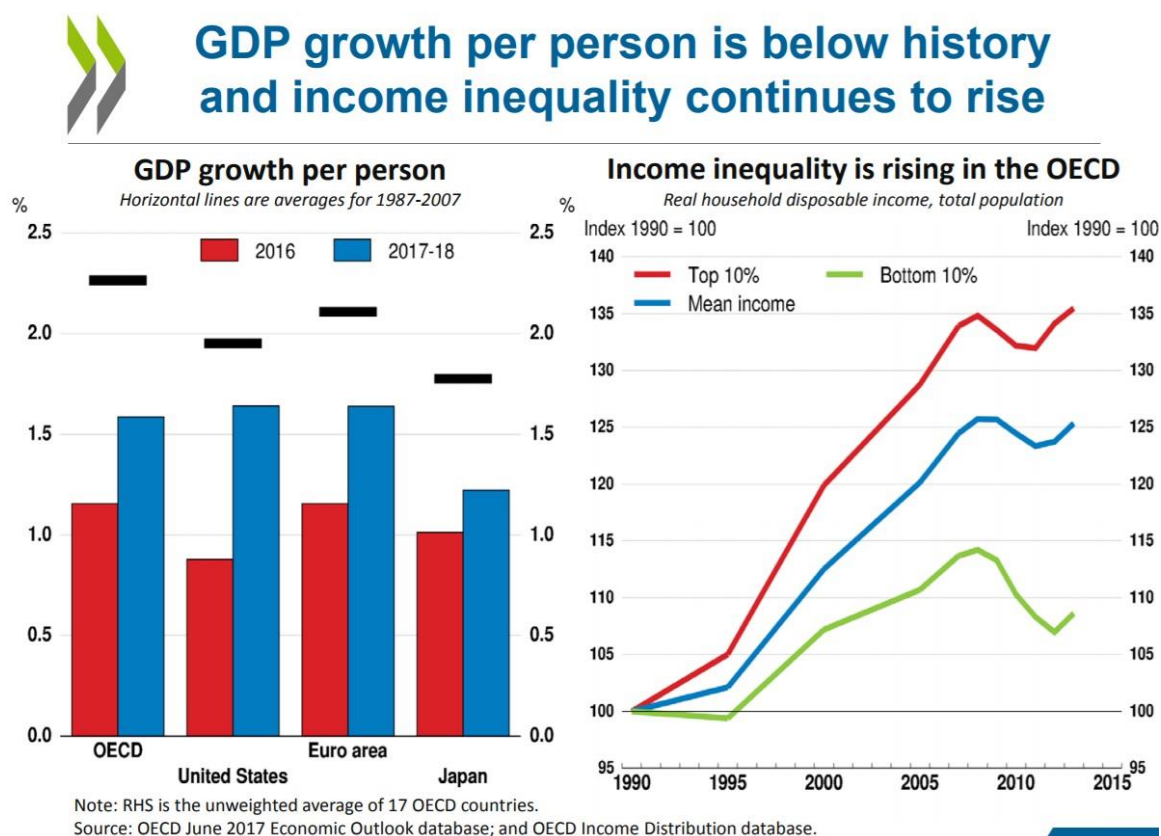
Se da una parte la ripresa generalizzata dell'attività economica ha scongiurato in diverse economie sviluppate il rischio di *hysteresis*⁶, facendo tornare al lavoro molti disoccupati e favorendo un lieve miglioramento nei livelli di investimento, è vero che le risorse produttive ancora non utilizzate o utilizzate sotto il loro potenziale

⁶ Con isteresi si intende indicare il perdurare dello scarso utilizzo delle risorse produttive, soprattutto il fattore lavoro, seguito in questo caso alla crisi del 2008. Il rischio concreto è che, a seguito di un prolungato periodo di inattività, la produttività di tali risorse risulti compromessa in modo permanente, non tornando più ai livelli precedenti.

sono ancora ingenti. Questo evidenzia la necessità di una politica che favorisca gli investimenti, pubblici e privati, da coordinarsi a livello internazionale.

La bassa crescita della produttività si lega inoltre all'altro grande problema strutturale che affligge molte economie in questo periodo storico: la crescita della disuguaglianza. La sperequazione nella distribuzione dei redditi nei paesi membri dell'Ocse è la più alta degli ultimi cinquanta anni, con il 10% più ricco della popolazione che ha un reddito nove volte superiore a quello del 10% più povero. Questi numeri descrivono un aumento preoccupante del divario tra le diverse componenti della società che è stato particolarmente marcato negli ultimi 30 anni (figura 3). Questa dinamica non rappresenta solo un problema di ordine etico, ma ha risvolti sostanziali di tipo economico. Anzitutto il maggiore consumo della parte più ricca della società non potrà mai riuscire a sostituire il consumo della classe media, spina dorsale delle economie più sviluppate, deprimendo così in maniera duratura la domanda aggregata. In secondo luogo, questa disuguaglianza, colpendo in maniera negativa soprattutto il ceto medio, già vessato dagli effetti occupazionali negativi della globalizzazione e della rivoluzione tecnologica, riduce sostanzialmente le possibilità per gli appartenenti a tale ceto di garantire un alto livello di istruzione alle prossime generazioni, incidendo in maniera negativa e perdurante sulla produttività del fattore lavoro.

Figura 3 | Disuguaglianza crescente e Pil-pro capite sotto al potenziale. Fonte: Ocse.



Quanto appena descritto si traduce nella sempre maggiore difficoltà di mobilità sociale, generando un malcontento che ha trovato espressione nel voto di protesta che nel 2016 ha sancito l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea e la vittoria di Donald Trump alle elezioni presidenziali americane. La polarizzazione sociale dovuta alla crescente disuguaglianza ha anche favorito la diffusione, in tutte le economie più sviluppate, di populismi e movimenti estremisti.

Queste dinamiche hanno portato a una situazione di incertezza politica diffusa che, come dimostrano le ultime settimane, avrà ripercussioni perduranti, contribuendo ad alimentare le incertezze degli operatori economici. Il quadro è poi ulteriormente complicato dalle crescenti tensioni geopolitiche, alimentate da situazioni critiche quali la guerra in Siria o la crisi migratoria. Questa crescente incertezza politica non si è ancora tradotta in instabilità finanziaria ma questo distacco non può durare per sempre, imponendo la necessità di ridurre l'incertezza politica al più presto, prima che contagi i mercati finanziari e tramite essi si rifletta negativamente sull'economia reale.

Cosa può fare la politica?

Come evidenziano l'Ocse e il Fmi, le politiche da usare per risolvere i problemi strutturali e dare più slancio alla ripresa economica possono variare da paese a paese. Ciò è vero soprattutto per le politiche fiscali e di bilancio: ci sono paesi la cui esigenza primaria permane quella del miglioramento delle proprie condizioni di finanza pubblica e paesi che invece dovrebbero fare di più da un punto di vista fiscale per sostenere la domanda aggregata. Ci sono però delle politiche che sono tanto urgenti quanto trasversali.

Anzitutto viene incoraggiato l'utilizzo di tutte le leve di politica economica a disposizione, ossia economia monetaria, fiscale e riforme strutturali, per favorire questa ripresa e renderla più resiliente. In tal senso da più parti viene sottolineata l'opportunità di promuovere la spesa per investimenti infrastrutturali, ancor meglio se attraverso una strategia condivisa e coordinata a livello internazionale. Ciò darebbe ulteriore sostegno alla domanda aggregata, ancora fiacca in molte economie sviluppate, ed aiuterebbe a migliorare le crescita potenziale nel lungo periodo, cercano di sostenere anche la produttività.

Viene poi sottolineata la necessità di tutelare la classe media e medio bassa, colpita dagli effetti negativi, soprattutto occupazionali, della rivoluzione tecnologica e della globalizzazione. Come dimostrato dai dati, questi due fenomeni hanno sì effetti largamente positivi, aumentando il benessere del sistema economico nel suo complesso, ma hanno anche effetti redistributivi sfavorevoli – appunto – per il ceto medio. In tal senso, la soluzione al problema non può essere rappresentata dal rinnegare o invertire tali fenomeni, piuttosto è necessario governarli meglio, distribuendo in modo più equo i loro vantaggi. Lo sforzo internazionale, promosso

dall'Ocse e ribadito al G7 finanziario di Bari, nella lotta all'evasione fiscale e al *profit shifting* rappresenta un passo necessario al quale affiancare politiche di sostegno attivo all'occupazione che aiutino i più colpiti dai fenomeni menzionati. Queste politiche sono fondamentali per combattere la crescente disuguaglianza e, allo stesso tempo, incentivare l'occupazione e l'investimento, fattori decisivi per contrastare la bassa crescita della produttività. Infine, tali politiche possono concretamente contribuire a ridurre i fenomeni di disgregazione sociale e di polarizzazione politica, alimentati dall'impoverimento progressivo della classe media. In tal modo si può favorire una maggiore stabilità politica, che per realizzarsi avrà comunque bisogno di scelte risolutive da parte dei leader politici.

Concludendo, l'economia globale è in uno dei suoi momenti migliori dopo la grande recessione, tuttavia c'è ancora molto da fare per eliminare gli ostacoli alla crescita che la crisi ha lasciato in eredità. Proprio a motivo della congiuntura positiva, il momento migliore per agire concretamente è ora e il modo migliore è attraverso la cooperazione internazionale che, coordinando le risposte politiche, le renda più efficaci.

I.2. Governance macroeconomica globale: il G7 a presidenza italiana

Fabrizio Saccomanni¹

Il ruolo del Gruppo dei Sette (G7) nella *governance* globale è stato un tema di speciale interesse per l'Italia e per lo IAI. L'Italia ha assunto la Presidenza del Gruppo per il 2017 e lo IAI ha avuto l'incarico dal Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale di condurre una ricerca sul ruolo del G7. Sui due fronti, della diplomazia e dell'analisi economica, si è dovuto prendere atto, come era prevedibile, della grave crisi che incombe sulla cooperazione politica e economica internazionale e sulle istituzioni, formali e informali, del multilateralismo. Nel contempo, si è constatato che una sede ristretta, come il G7, in cui le maggiori democrazie del pianeta hanno collaborato per oltre 40 anni, può ancora svolgere un ruolo cruciale nel ricucire il tessuto della cooperazione internazionale.

La Presidenza italiana del G7

La Presidenza italiana si è trovata a gestire nella prima metà del 2017 una fase di tensione senza precedenti tra gli Stati Uniti e i suoi tradizionali alleati. Diversità di impostazione e di strategia erano già apparse nelle riunioni ministeriali sulla cultura (Firenze, marzo), sull'energia (Roma, aprile), sugli affari esteri (Lucca, aprile). Divergenze più marcate sono emerse alla riunione dei ministri finanziari (Bari, maggio) e al vertice dei capi di Stato e di governo (Taormina, maggio). Tuttavia, sono state proprio queste divergenze a sottolineare, paradossalmente, l'importanza del ruolo del G7 come foro di consultazione preliminare tra Nord America, Europa e Giappone sui principali temi della *governance* politica ed economica globale in vista del confronto con gli altri paesi membri del G20. Si è superata la vecchia tesi della irrilevanza del G7 a fronte della maggiore rappresentatività del G20. Si è fatta strada, invece, l'evidenza della complementarità dei due gruppi, anche alla luce dei modesti risultati raggiunti dal G20 sul fronte del coordinamento delle politiche macroeconomiche nella recente stagione di stagnazione economica e rischi di deflazione.

Un esempio della collaborazione tra i due gruppi si è avuto sul tema delle relazioni commerciali internazionali, divenuto assai controverso per le posizioni

¹ Fabrizio Saccomanni, già Ministro dell'Economia e delle Finanze, è vicepresidente IAI e direttore del Global Outlook.

apertamente protezioniste della nuova amministrazione americana. Alla riunione dei ministri finanziari del G20 a Baden Baden nel marzo scorso, gli Stati Uniti si rifiutarono di inserire nel comunicato finale il tradizionale impegno a combattere ogni forma di protezionismo commerciale; ci si limitò a dichiarare: “stiamo lavorando per rafforzare il contributo del commercio alle nostre economie”. La stessa frase è stata ripetuta nel comunicato dei ministri finanziari del G7 alla riunione di Bari di metà maggio². Tuttavia i negoziati per la preparazione del vertice G7 di Taormina hanno registrato qualche progresso e la dichiarazione di Taormina dei capi di Stato e di governo dei Sette³ contiene in effetti una sezione apposita sul commercio internazionale in cui si registrano significativi passi avanti sulla via di una posizione di compromesso tra gli Stati Uniti e gli altri Sei.

I leader riconoscono che il commercio e l'investimento, se reciprocamente benefici, sono fattori di crescita e favoriscono la creazione di posti di lavoro. Ribadiscono quindi “l'impegno a mantenere i mercati aperti e a combattere il protezionismo, nonché ad opporsi a ogni pratica commerciale sleale”. Riconoscono, inoltre, che “il commercio non ha sempre prodotto benefici per tutti” e si impegnano ad “introdurre appropriate politiche affinché tutte le imprese e i cittadini possano trarre il massimo vantaggio dalle opportunità offerte dall'economia globale”. Sul piano operativo, i leader riconoscono “l'importanza di un sistema commerciale internazionale basato sulle regole” e si impegnano a “collaborare per migliorare il funzionamento dell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc) al fine di garantire la piena e trasparente attuazione e la efficace e pronta applicazione di tutte le regole dell'Omc da parte di tutti i membri dell'Omc e il successo della prossima Conferenza ministeriale dell'Omc”.

L'importanza di questi passi avanti è stata riconosciuta nel corso di una riunione, tenutasi a Berlino il 29-30 maggio 2017, dei think tank che collaborano con il G20, il cosiddetto T20, dove lo IAI era rappresentato da chi scrive. In quella sede lo sherpa della cancelliera Merkel, Lars-Hendrik Röller, ha affermato che il compromesso di Taormina rappresenta una buona base di partenza per i lavori del G20 e dell'Omc. L'ex Presidente dell'Omc, Pascal Lamy, ha ritenuto ingiustificato, alla luce delle indicazioni del G7 di Taormina, il clima di panico sulle sorti del sistema commerciale globale che serpeggiava nelle sedi della cooperazione internazionale.

Sulla strategia per combattere i cambiamenti climatici, si è invece registrato un aperto dissenso tra gli Stati Uniti e gli altri membri del G7. Il Comunicato di Taormina aveva preso atto del fatto che gli Usa stavano rivedendo la loro posizione sull'accordo di Parigi, ma ribadiva il forte impegno degli altri Sei e dell'Ue per una rapida attuazione dell'accordo, come già concordato nella precedente riunione del

² Communiqué G7 Finance Ministers and Central Banks' Governors Meeting, Bari, 12-13 maggio 2017, <http://www.g7italy.it/it/documenti-ministeriali>.

³ G7 Taormina Leaders' Communiqué, Taormina, 27 maggio 2017, <http://www.g7italy.it/it/documenti-vertice>.

G7 sotto presidenza giapponese. Come è noto, pochi giorni dopo Taormina il presidente Trump ha annunciato il ritiro degli Usa dall'accordo sul cambiamento climatico e la decisione di rinegoziare un nuovo accordo più favorevole agli Stati Uniti e ai lavoratori americani. I governi di Germania, Francia e Italia hanno già indicato la loro indisponibilità a rinegoziare l'accordo e anche negli Usa non sono mancate aperte manifestazioni di dissenso con la decisione del governo. Il tema resta dunque ancora aperto ed è stato discusso nuovamente nella riunione dei ministri dell'Ambiente del G7 tenutasi a Bologna l'11 e 12 giugno scorso. Tale riunione da una parte ha confermato lo strappo già emerso a Taormina: come si evince dal comunicato ufficiale⁴, a un impegno condiviso ma piuttosto generico nel cooperare per portare avanti gli impegni dell'Agenda 2030, fa seguito una marcata ripetizione da parte dei Sei dell'importanza e dell'irreversibilità dell'accordo di Parigi, esprimendo una distanza netta tra l'amministrazione americana e gli altri membri del Gruppo, Ue compresa. D'altra parte, così come sottolineato dal ministro italiano dell'Ambiente Gian Luca Galletti, la riunione è stata importante per avviare un complesso ma importante lavoro di ricucitura delle posizioni sul clima: da parte americana c'è una condivisione degli obiettivi generali ma resta il dissenso sulle modalità di ottenimento degli stessi, ritenute troppo penalizzanti per le industrie statunitensi.

Su altri fronti, tuttavia, il lavoro della Presidenza italiana ha ottenuto significativi consensi e ha posto le basi per ulteriori passi avanti nella riforma della *governance* economica globale. La dichiarazione di Taormina ribadisce l'impegno dei Sette a usare tutti gli strumenti della politica economica – monetari, fiscali, strutturali – per sostenere la crescita e il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini, sottolineando il ruolo della politica fiscale nel dare priorità agli investimenti di alta qualità nelle infrastrutture e nelle nuove tecnologie. Ma questa generica formulazione, del resto divenuta un “mantra” ricorrente nei comunicati del G7 e del G20, si è arricchita di nuovi e più concreti contributi nei lavori dei ministri finanziari a Bari, poi condivisi dai leader a Taormina.

Un primo contributo è costituito dal “Manifesto di Bari” sulla crescita inclusiva⁵, in cui si affronta il problema cruciale di come diffondere meglio tra le popolazioni i benefici della crescita in un contesto di rapidi cambiamenti delle tecnologie e di crescente integrazione del commercio e della finanza a livello globale. Il Manifesto di Bari prevede un quadro di riferimento generale per un ampio spettro di opzioni di politica economica volte a perseguire una crescita inclusiva sfruttando le sinergie tra le politiche macroeconomiche e le misure strutturali e mitigando le implicazioni potenzialmente negative in termini di equità. Un primo gruppo di opzioni riguarda le modalità di condotta della politica fiscale per conciliare la stabilità

⁴ Communiqué G7 Bologna Environment Ministers' Meeting, Bologna, 11-12 giugno 2017, <http://www.g7italy.it/it/documenti-ministeriali>.

⁵ Bari Policy Agenda on Growth and Inequalities, Bari, 12 maggio 2017, <http://www.g7italy.it/it/documenti-ministeriali>.

macroeconomica e la riduzione delle disuguaglianze. Queste possono prevedere maggiori spese in alcuni settori specifici senza alterare il quadro complessivo del bilancio pubblico: una più efficace allocazione delle poste di bilancio, sia dal lato delle entrate che da quello delle spese può consentire di potenziare la crescita e la produttività. Una seconda linea di interventi prevede la possibilità di accompagnare politiche fiscali mirate ad una crescita inclusiva con ampi pacchetti di politiche strutturali per gestire le dislocazioni create dal progresso tecnologico e dal commercio internazionale. Infine il Manifesto prevede uno sforzo collettivo per gestire le ripercussioni esterne delle politiche fiscali causate dalla maggiore mobilità dei flussi di capitale. In particolare, si prevede di rafforzare la cooperazione in tema di tassazione internazionale al fine contrastare fenomeni di erosione delle basi imponibili e di elusione fiscale⁶.

Strettamente connessi al Manifesto di Bari sono gli altri documenti specifici approvati dai ministri finanziari. Da sottolineare in primo luogo il documento sulle politiche di genere⁷, con il forte impegno a rimuovere le discriminazioni nei confronti delle donne, a facilitare il loro inserimento nel mercato del lavoro, la loro imprenditorialità, la loro indipendenza economica al fine di raggiungere la loro piena e uguale partecipazione nel contesto economico e sociale. Ugualmente rilevante è il documento sulle politiche e le priorità sui temi interconnessi dell'innovazione, delle conoscenze, e della forza lavoro⁸. Il piano d'azione mira a garantire che le imprese e i lavoratori possano trarre tutti i benefici dall'innovazione tecnologica e farne una fonte di prosperità e benessere per tutte le regioni dei paesi del G7. Infine, sul piano della cooperazione finanziaria internazionale, un importante contributo è venuto con l'accordo sui "Principi per un effettivo coordinamento delle istituzioni finanziarie internazionali (Ifi)". Agendo in sintonia con il G20, il G7 è riuscito a forgiare un consenso tra i principali azionisti delle Ifi su linee-guida per massimizzare il contributo allo sviluppo economico e sociale delle Ifi, armonizzando gli interventi e minimizzando le duplicazioni e le inefficienze. Il documento propone concreti principi per il coordinamento, in primo luogo, delle attività tra il Fondo monetario internazionale (Fmi) e le banche multilaterali di sviluppo (Bms) in particolare per quanto riguarda il finanziamento a paesi che presentano debolezze macroeconomiche, associato a condizioni programmatiche di politica economica. In secondo luogo, il documento contiene regole precise per armonizzare le politiche e le prassi gestionali delle Bms, una vasta rete che comprende la Banca mondiale e le banche regionali di sviluppo (africana, asiatica, europea, interamericana, ecc.). Vengono sottolineati in particolare gli obiettivi di utilizzo efficiente delle risorse finanziarie e di contenimento dei costi, di trasparenza e di sindacabilità delle scelte operative. Si

⁶ Su questi temi vi è stata anche la G7 Bari Common Declaration on Fighting Tax Crimes and Other Illicit Financial Flows, Bari, 13 maggio 2017, <http://www.g7italy.it/it/documenti-ministeriali>.

⁷ G7 Roadmap for a Gender-Responsive Economic Environment, Taormina, 27 maggio 2017, <http://www.g7italy.it/it/documenti-vertice>.

⁸ G7 People-Centered Action Plan on Innovation, Skills and Labor, Taormina, 27 maggio 2017, <http://www.g7italy.it/it/documenti-vertice>.

richiede inoltre un approccio armonizzato per massimizzare il coinvolgimento di capitali privati nel finanziamento dei progetti di sviluppo. Infine, si pone l'accento sulla necessità di un coordinamento tra la Banca mondiale e le banche regionali nel perseguimento di “global public goods” e nel finanziamento di infrastrutture di alta qualità di natura transnazionale.

Nel complesso, la Presidenza italiana ha dato un contributo significativo nel rilanciare il ruolo del G7, in linea con gli intenti concordati sotto la Presidenza tedesca del 2015 e la Presidenza giapponese del 2016. Si sono raggiunti importanti accordi su temi specifici della *governance* economica globale, con particolare enfasi sulle diseguaglianze economiche e sociali, sul ruolo delle donne, sul coordinamento delle politiche macroeconomiche e di sviluppo. Passi importanti sono stati compiuti nel ridurre le aree di dissenso tra gli Stati Uniti e gli altri Sei, su temi cruciali come il commercio internazionale e il cambiamento climatico. Nelle circostanze attuali, si tratta di risultati che vanno oltre le aspettative della vigilia.

La ricerca dello IAI sul ruolo del G7

In vista della Presidenza italiana del G7, il Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale (Maeci) ha commissionato allo IAI una ricerca sul tema “*Challenges for Global Macroeconomic Stability and the Role of the G7*”. La ricerca è stata condotta dallo IAI insieme a sei think tank degli altri paesi del G7, di seguito richiamati come T7⁹. Ogni istituto ha predisposto un documento analizzando tre temi centrali della *governance* economica globale: il coordinamento delle politiche macroeconomiche, il mantenimento di un regime di scambi commerciali aperto, il perseguimento della stabilità finanziaria. L'obiettivo era di individuare le possibili aree di consenso e di formulare proposte di intervento da parte del G7 nelle sfere di competenza o nel più ampio contesto del G20. I sette documenti sono stati esaminati e discussi nel corso di una conferenza organizzata dallo IAI a Roma il 27-28 marzo 2017 cui hanno preso parte eminenti economisti italiani e stranieri ed esponenti delle principali istituzioni finanziarie internazionali¹⁰. Come previsto, i documenti dei T7 e gli atti della conferenza sono stati inviati alla Presidenza italiana del G7 e resi pubblici prima delle riunioni dei ministri e dei leader del Gruppo.

⁹ I sei think tank che hanno preso parte al progetto di ricerca guidato dallo IAI sono: Center for International Governance Innovation (CIGI, Canada); Centre d'études prospectives et d'information internationales (CEPII, Francia); Kiel Institute for the World Economy (IfW, Germania); Japan Institute for International Affairs (JIIA, Giappone); Royal Institute for International Affairs (Chatham House, Regno Unito); Peterson Institute for International Economics (PIIE, Stati Uniti). Il progetto è stato finanziato dalla Banca d'Italia, dal Maeci, da Intesa Sanpaolo e Compagnia di San Paolo-International Affairs Programme.

¹⁰ Per maggiori informazioni si veda: <http://www.iai.it/it/node/7447>. Gli atti della conferenza sono stati pubblicati in: Fabrizio Saccomanni e Simone Romano (a cura di), *Challenges for Global Macroeconomic Stability and the Role of the G7*, Roma, Nuova Cultura, 2017 (IAI Research Papers 25), <http://www.iai.it/it/node/7959>.

Sul tema del coordinamento delle politiche macroeconomiche, la ricerca ha messo in luce un significativo consenso sulla necessità di agire per contrastare gli andamenti insoddisfacenti registrati dall'economia globale dal punto di vista strutturale: crescita al di sotto del potenziale, persistente disoccupazione o sottoccupazione, bassi livelli di investimenti e produttività declinante, crescente disuguaglianza nella distribuzione dei redditi, invecchiamento delle popolazioni. I T7 sono stati unanimi, sia pure con alcune sfumature, nel proporre sia misure di stimolo fiscale per rilanciare gli investimenti pubblici e privati, sia un ampio spettro di riforme strutturali. Tuttavia, vi sono state significative diversità di opinioni sulla natura e il contenuto delle misure di stimolo fiscale, sulla sequenza opportuna tra misure fiscali e riforme strutturali, e sul grado appropriato di coordinamento multilaterale delle strategie macroeconomiche. Nel dibattito tra i partecipanti alla conferenza è emerso un forte sostegno da parte del Fondo monetario internazionale per un approccio comprensivo, coerente e coordinato delle politiche macroeconomiche – monetarie, fiscali e strutturali – al fine di amplificare l'impatto di strategie individuali attraverso interazioni positive a livello internazionale. Maggiore scetticismo è stato registrato tra gli economisti accademici circa la possibilità di attuare un effettivo coordinamento multilaterale delle politiche macroeconomiche nel contesto attuale di incertezza politica tra i maggiori paesi e di persistenti squilibri interni e internazionali che richiederebbero un "grande riequilibrio" di non facile realizzazione. Più promettente viene giudicato il coordinamento su temi specifici, come la gestione dei tassi di cambio e le politiche di tassazione e di contrasto alla elusione fiscale.

Il mantenimento di un regime commerciale multilaterale aperto e fondato sulle regole dell'Omc è stato un obiettivo condiviso da tutti i T7, sia pure con accenti diversi. Si è preso atto che importanti sviluppi politici in Europa e negli Stati Uniti hanno messo in luce un crescente disagio sociale nei confronti della liberalizzazione del commercio estero e della finanza. Inoltre un forte e diffuso movimento contro la globalizzazione sta influenzando sia il dibattito politico, sia gli orientamenti delle istituzioni internazionali e dei mercati finanziari. I T7 sono unanimi nel ritenere necessario contrastare la reazione contro la globalizzazione, ma riconoscono che è ugualmente urgente ripensare la strategia seguita finora per promuovere lo sviluppo del commercio internazionale. Per quanto riguarda l'Omc, il fallimento della strategia di Doha impone una riforma della sua *governance* che renda più efficace e spedito il processo di formulazione e di applicazione delle regole commerciali. In tema di accordi commerciali regionali, i più importanti dei quali hanno registrato definitive battute d'arresto, si suggerisce di semplificare l'impostazione dei possibili nuovi accordi concentrandola su temi specifici di natura commerciale, riducendo il sovraccarico di norme in materia di protezione degli investimenti. In ogni caso, si ritiene indispensabile che gli accordi prevedano esplicite e concrete misure per proteggere le fasce più deboli delle popolazioni dall'impatto della liberalizzazione commerciale sui loro posti di lavoro e le condizioni di vita. Naturalmente, i contributi dei T7 e il dibattito nella conferenza hanno tenuto conto delle condizioni di incertezza che gravano sulla "*global trade*

agenda” a causa degli orientamenti protezionistici assunti dalla Presidenza Trump. Nell’attesa di indicazioni più precise da parte americana, si è auspicato che vadano in porto gli accordi, già in stato avanzato, tra la Ue e il Canada e la Ue e il Giappone e che si riaprano i negoziati tra Stati Uniti e Giappone (per rimpiazzare il Tpp) e tra gli Stati Uniti e la Ue (per rimpiazzare il Ttip e tener conto della Brexit). Infine, sono stati sottolineati il problema posto a livello globale dal crescente avanzo commerciale della Germania e l’esigenza di impostare su nuove basi i negoziati per il commercio dei servizi, che presenta caratteristiche diverse e più complesse di quelle del commercio di beni.

Il tema della stabilità finanziaria internazionale è stato affrontato dai T7 sotto diversi aspetti. Un primo aspetto riguarda la regolamentazione finanziaria che svolge un ruolo essenziale nella prevenzione delle crisi. Si è sottolineata l’importanza di completare il processo di riforma dell’architettura finanziaria iniziato dopo la “Grande crisi” sotto l’egida del G20 e del Financial Stability Board, ma anche l’esigenza di stabilizzare il quadro regolamentatore, soggetto a continui emendamenti che contribuiscono a generare incertezza tra gli intermediari e nei mercati. Si è tuttavia auspicato che non vengano fatti passi indietro, specie da parte degli Stati Uniti, nel rafforzamento dei presidi di capitale e di liquidità. Un secondo aspetto riguarda la cosiddetta “rete di sicurezza finanziaria globale”, elemento essenziale per la fase di gestione delle crisi. Si è argomentato che la rete è in realtà un insieme di strutture eterogenee (Fmi, rete di *swap* della Federal Reserve, Meccanismo europeo di stabilità, Chiang Mai Network, ecc.) caratterizzate da diverse procedure di attivazione e di operatività e che tale rete non offre una copertura uniforme su scala globale e presenta numerose lacune operative. La necessità di adeguare e razionalizzare la rete è condivisa dai T7, ma vi è consapevolezza del rischio che gli Usa non siano disponibili ad incrementare le risorse finanziarie del Fmi o a consentire un uso più ampio e strutturato della rete di *swap* della Federal Reserve. Il terzo aspetto riguarda il più generale problema di come governare i flussi di capitale a livello globale. Il tema è stato sollevato in particolare dallo IAI e dalla Banca dei regolamenti internazionali (Bri), partendo dalla constatazione che, in regime di globalizzazione finanziaria e di libera fluttuazione dei tassi di cambio, la regolamentazione finanziaria non è sufficiente ad evitare fenomeni di eccessiva erogazione di credito seguiti da periodi di brusca contrazione dei finanziamenti, dando vita a cicli finanziari destabilizzanti a livello globale. Si è quindi ravvisata l’esigenza di un nuovo approccio alla gestione dei flussi di capitale che coinvolga tutti gli strumenti della politica economica – prudenziale, monetaria, fiscale, strutturale – con l’obiettivo di perseguire la stabilità finanziaria, sia a livello dei singoli paesi, sia a livello internazionale.

Conclusioni

Il lavoro condotto nell’ambito della ricerca dello IAI e l’esperienza della prima metà della Presidenza italiana del G7 consentono di trarre alcune conclusioni preliminari

sul ruolo del G7 nell'attuale configurazione delle relazioni internazionali. Si tratta di conclusioni personali di chi scrive, che non impegnano lo IAI né i T7 né, a maggior ragione, la Presidenza italiana.

Il G7 continua ad avere un ruolo da svolgere nella *governance* dell'economia globale, perché rappresenta un gruppo di paesi con un ampio spettro di valori condivisi e con un peso nell'economia e nella finanza globale ancora considerevole.

Il G7 può esercitare la sua influenza sia formulando proposte di politica economica mirate al lungo periodo e ai problemi strutturali dell'economia globale, sia dando l'esempio su come affrontare in concreto le sfide della *governance*. Tale influenza si potrà esercitare particolarmente nell'ambito del G20 che resta, per consenso dei suoi partecipanti, il foro primario della cooperazione internazionale. È tuttavia necessario che il G7 e il G20 si diano strutture più formali e continuative, per ridurre i rischi di sovraccarico delle agende per effetto del ruotare delle Presidenze: la rilevanza delle sfide strutturali e istituzionali che la comunità internazionale è chiamata ad affrontare richiede strategie di medio periodo, continuità dell'azione e monitoraggio costante delle misure adottate. Su temi specifici come quelli individuati nella ricerca dello IAI (il commercio internazionale, la gestione dei flussi di capitale, la rete di sicurezza finanziaria) potrà essere utile ricercare nell'ambito del G20 aggregazioni più ristrette a livello operativo che coinvolgano il G7 e altri paesi di rilevanza sistemica per elaborare proposte da sottoporre all'approvazione del G20 al massimo livello politico.

Nella fase attuale di diffuse tensioni geopolitiche, il G7 è chiamato a fare la sua parte per ridurre la grande incertezza che grava sul segno e l'intensità delle politiche economiche. Passi in questa direzione sono stati già compiuti, ma vi sono altri importanti appuntamenti in cui questo ruolo potrà assumere ulteriore rilevanza, come il vertice del G20 di Amburgo ai primi di luglio e la Conferenza ministeriale dell'Omc a dicembre prossimo. Un segnale forte potrebbe venire da un "pacchetto" di impegni comprendente: un programma internazionale di investimenti in infrastrutture e nuove tecnologie; la definizione di una "*better trade agenda*" condivisa anche dagli Stati Uniti; il completamento e la stabilizzazione del quadro della regolamentazione finanziaria.

Naturalmente, è anche possibile che nulla di tutto ciò accada e che le istituzioni della cooperazione multilaterale entrino in una fase di crescente conflittualità e di conseguente irrilevanza ai fini della *governance* globale. È già successo nella storia del secolo scorso. Le ragioni per non ripetere quei tragici errori sono più forti ora che allora, come più forte è il tessuto istituzionale che il mondo si è dato negli ultimi settanta anni. È all'interno di questo tessuto che occorre lavorare per trovare risposte condivise ai problemi della economia globale.

PARTE II

L'EUROPA

II.1. Sfide e priorità strategiche dell'Unione europea

Ettore Greco¹

Grazie ad alcuni importanti sviluppi e tendenze registratisi degli ultimi mesi, sia in campo politico che economico, si è diffusa la percezione che l'Unione europea abbia ormai superato la fase critica in cui sembrava fosse in gioco il futuro stesso del processo di integrazione. L'elezione in Francia di Emmanuel Macron, un leader apertamente integrazionista, e i ripetuti insuccessi dei partiti anti-Ue in vari paesi fanno pensare che l'ondata populista si stia esaurendo. Anche il quadro economico è nettamente migliorato: tutti i paesi europei sono ora in crescita, anche se a tassi diversi, e la disoccupazione è in calo quasi ovunque da diversi mesi. I sondaggi di opinione segnalano un atteggiamento marcatamente più favorevole dell'opinione pubblica nei confronti dell'Ue in quasi tutti i paesi membri (fanno eccezione Grecia e Italia).² C'è il rischio però che il sospiro di sollievo per lo scampato pericolo induca ad abbassare la guardia rispetto ai processi disgregativi ancora in atto e venga meno quel senso di urgenza che è stato alla base delle principali misure di riforma, pure insufficienti e parziali, adottate per fronteggiare le molteplici sfide con cui l'Ue ha dovuto misurarsi negli ultimi anni (recessione economica, ondate migratorie, attentati terroristici). È quindi prematuro concludere dai segnali positivi summenzionati che l'Ue si sia lasciata dietro le spalle la crisi di fiducia e legittimità che minaccia di congelare a tempo indeterminato, se non di invertire, il processo di integrazione.

È un fatto che in numerosi paesi movimenti e partiti apertamente ostili all'Ue e ai suoi principi fondativi sono oggi molto più forti e influenti di un decennio fa, a causa del diffuso malcontento generato dalla crisi economica e dai flussi migratori incontrollati. Lo stato della finanza pubblica e quello del sistema bancario rimangono precari in vari paesi e gli strumenti di intervento di cui oggi dispone l'eurozona appaiono inadeguati a far fronte a una nuova crisi finanziaria. Inoltre, ci sono solo flebili segnali che la pronunciata divergenza economica tra i paesi dell'Unione determinatasi durante gli anni della crisi si stia riassorbendo. Questa persistente disparità è alla radice del clima di reciproca sfiducia che impedisce ulteriori passi avanti nel processo di riforma della *governance* economica dell'Ue, segnatamente di quella dell'eurozona.

Grazie alla reintroduzione dei controlli ai confini in vari paesi e all'accordo con la Turchia si è riusciti a contenere il flusso dei migranti e dei rifugiati lungo la rotta

¹ Ettore Greco è vicepresidente vicario dello IAI.

² Bruce Stokes, Richard Wike e Dorothy Manevich, "Post-Brexit, Europeans More Favorable Toward EU", in *Pew Research Center Reports*, 15 giugno 2017, <http://pewrsr.ch/2tshzvR>.

balcanica. Le misure restrittive imposte alla libera circolazione delle persone hanno però fortemente destabilizzato il sistema di Schengen e non è chiaro quando esso possa essere pienamente ripristinato. La stessa sostenibilità dell'accordo con la Turchia, oggetto di diffuse critiche, è dubbia. Inoltre, la crisi migratoria nel Mediterraneo centrale si è aggravata e la situazione nell'area è diventata sempre più insostenibile, con il rischio che si ricorra sempre più a misure unilaterali. Il fallimento del piano di ridistribuzione dei rifugiati da Grecia e Italia ha continuato a suscitare gravi tensioni tra gli Stati membri.

I negoziati sulla Brexit metteranno seriamente alla prova la coesione dei 27. Finora, però, su questo fronte i segnali sono positivi. La rapida e unanime approvazione delle linee guida negoziali proposte dalla Commissione ha evidenziato una notevole unità di intenti e una chiara determinazione a evitare che Londra possa avvantaggiarsi di iniziative diplomatiche non concordate collettivamente. Il rischio da molti paventato che la Brexit potesse generare immediate spinte centrifughe si è rivelato infondato. Rimangono però fondamentali divergenze con Londra su tutte le questioni più spinose, come sta emergendo dalle prime sessioni negoziali. Si prefigurano soluzioni di compromesso basate su lunghi periodi di transizione, ma non sarà facile definirle. Inoltre i tempi per il raggiungimento di un accordo sono particolarmente stretti e il processo di ratifica presenta una serie di incognite. La risicata e fragile maggioranza di cui dispone in Parlamento il governo di Theresa May per effetto delle ultime elezioni e le profonde divisioni nel partito conservatore sugli obiettivi e le modalità dell'uscita dall'Unione sono notevoli fattori di incertezza e non è affatto detto che ciò faciliti la prospettiva di una “*soft* Brexit”. In realtà, la più debole posizione negoziale del governo di Londra potrebbe acuire i dilemmi politici della Brexit, complicando il processo di formazione del consenso a Westminster e nel paese e, di riflesso, il negoziato con l'Ue. Inevitabilmente, la diplomazia europea dovrà dedicare nei prossimi mesi molto tempo ed energie alla Brexit, il che potrebbe complicare la gestione di altri importanti dossier politici. Inoltre l'imperativo di preservare il massimo dell'unità sulla Brexit rischia di indurre le istituzioni europee a un atteggiamento di ancora maggior cautela nel promuovere progetti di riforma che possono creare divisioni fra i paesi membri.

Una mappa per la riforma?

Realisticamente, non verrà avviata nessuna iniziativa di ampio respiro per rilanciare il processo di integrazione o per riformare le politiche dell'Ue prima della fine dell'attuale stagione elettorale, in particolare prima delle elezioni parlamentari di settembre in Germania. Nel suo recente Libro bianco la stessa Commissione europea indica un orizzonte temporale di lungo termine, che prevede che al Consiglio europeo di dicembre 2017 si trarranno solo “prime conclusioni” del

dibattito in corso³. Un programma concreto potrà essere messo a punto, secondo la Commissione, solo nel 2019, prima delle elezioni del Parlamento europeo. D'altronde lo stesso Libro bianco della Commissione si limita a disegnare cinque possibili scenari sul futuro dell'Unione europea, senza prendere posizione per l'uno o per l'altro, ma prospettando un'ampia gamma di opzioni. Questa cautela della Commissione riflette l'attuale impasse del dibattito sul futuro dell'Unione dovuto a fondamentali divergenze fra gli stati membri su obiettivi e tempi del processo di riforma.

I progetti intrapresi negli ultimi anni per rafforzare l'integrazione hanno incontrato, in vari settori, notevoli ostacoli: in molti casi, tali progetti sono rimasti incompleti, in altri non sono mai decollati.

Sulla carta tutti gli Stati membri concordano che l'architettura della *governance* economica dell'eurozona rimane pericolosamente incompleta. Oggi l'Ue appare economicamente più stabile grazie alle nuove regole fiscali, al ruolo rafforzato della Banca centrale europea e ai nuovi strumenti anticrisi, come il Meccanismo europeo di stabilità (Mes), ma, per assicurare interventi tempestivi ed efficaci nel caso di nuove crisi finanziarie, l'architettura dell'eurozona dovrebbe essere molto più integrata. L'obiettivo strategico rimane il completamento delle "Quattro Unioni" propugnato dal Rapporto dei cinque Presidenti del 2015 che la Commissione europea ha rilanciato in un suo recente Documento di riflessione⁴. Prioritaria è la piena realizzazione dell'Unione bancaria – con l'istituzione di un *backstop* pubblico per il fondo unico di risoluzione e di un sistema europeo di assicurazione dei depositi – che è però bloccata dalla Germania e da altri stati che temono l'azzardo morale e agitano lo spettro della "*Transfer Union*". Per le stesse ragioni, non s'intravede un accordo sulla proposta di istituire titoli di debito pubblico europei, anch'essa rilanciata di recente dalla Commissione. A causa del persistente contrasto sulla strategia per la riduzione e la condivisione dei rischi, in particolare sulla sequenza delle misure per conseguire i due obiettivi, non è chiaro se e quando sarà possibile riprendere il progetto di riforma dell'Unione economica e monetaria.

Tuttavia, ci sono segnali di un rinnovato interesse per un possibile accordo che consenta l'adozione di nuovi meccanismi di integrazione. È incoraggiante che vari leader europei, incluso Emmanuel Macron, abbiano riproposto idee anche più avanzate, come la creazione di un ministro delle finanze e di un bilancio dell'eurozona, a favore delle quali si sono peraltro espresse da tempo le istituzioni europee in diversi documenti. Lo scambio proposto da Macron tra il consolidamento dell'architettura dell'eurozona e una più incisiva e spedita

³ Commissione europea, *Libro bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025* (COM/2017/2025), 1 marzo 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52017DC2025>.

⁴ Commissione europea, *Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria* (COM/2017/291), 31 maggio 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52017DC0291>.

attuazione delle riforme strutturali nei paesi economicamente più fragili potrebbe costituire una solida base per un accordo fra Francia e Germania e poi fra tutti i paesi dell'eurozona.

Segnano il passo anche i progetti miranti a una maggiore integrazione nel campo della politica migratoria. Le iniziative finora intraprese per affrontare la crisi dei migranti sono risultate del tutto insufficienti e persiste il rischio di un collasso del regime di Schengen che aprirebbe una grave ferita in seno all'Ue. È urgente che si creino strumenti e capacità collettive per controllare i confini comuni dell'Unione e per gestire in maniera più solidale gli imponenti flussi migratori che è previsto continuino nei prossimi decenni. Una ripartizione più equa tra gli stati membri delle responsabilità e degli oneri nella gestione dei flussi migratori è essenziale per preservare il sistema di Schengen e il principio fondamentale della libera circolazione delle persone. Il fallimento del piano di ridistribuzione dei rifugiati da Grecia e Italia e il mancato accordo sulla riforma dell'Accordo di Dublino creano tensioni politiche potenzialmente destabilizzanti fra gli stati membri e alimentano sentimenti anti-Ue in quelli più esposti alle ondate migratorie. Il piano approvato dal Consiglio europeo nel settembre 2016 per l'istituzione di una Guardia di confine e costiera europea e altre misure che si stanno progressivamente introducendo per il controllo dei confini esterni dell'Ue possono avere, se pienamente attuati, un impatto significativo, ma il nodo politico cruciale rimangono le regole e i meccanismi per garantire un'effettiva solidarietà. Recentemente l'Ue ha dedicato maggiore attenzione alla dimensione esterna della politica sulla migrazione, come suggerito, fra gli altri, dal governo italiano. La creazione di *partnership* effettive con gli stati di origine e di transito dei flussi migratori non si presenta però come una strada facile ed è improbabile che se ne vedano gli effetti nel breve e medio termine. Progressi significativi si stanno realizzando nel settore della giustizia e degli affari interni, in particolare in materia di lotta antiterrorismo, ma la cooperazione di polizia e lo scambio di informazioni fra i servizi di intelligence è frenata da una serie di ostacoli strutturali: i grandi dislivelli di capacità, le marcate differenze nelle prassi burocratico-amministrative e la conseguente scarsa fiducia reciproca. I sondaggi mostrano tuttavia che la grande maggioranza dei cittadini dell'Ue guarda con favore a una più stretta collaborazione per garantire la sicurezza interna⁵. Un'Unione più unita ed efficace nell'azione di contrasto alla minaccia terroristica potrebbe contribuire notevolmente a consolidare l'attuale tendenza a un aumento della fiducia nelle istituzioni europee.

Negli ultimi mesi si è registrata anche un'accelerazione degli sforzi per dotare l'Unione di nuovi strumenti e capacità nell'ambito della difesa, come reazione, in parte, alla prospettiva della Brexit. Facendo seguito alla pubblicazione della

⁵ Commissione europea, *Standard Eurobarometer 86*, novembre 2016, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2137>.

Strategia globale dell'Ue nel giugno 2016⁶, le istituzioni europee hanno concordato diverse misure per lo sviluppo della dimensione di sicurezza e difesa dell'Unione che ci si aspetta trovino progressiva applicazione nei prossimi mesi. Particolarmente significativa è la decisione di creare un Fondo europeo della difesa non solo per il sostegno alla ricerca ma anche per il cofinanziamento di progetti comuni per lo sviluppo di capacità. Si è anche concordato di istituire a Bruxelles organi comuni per il comando e la gestione di operazioni militari – anche se per ora solo di quelle “non esecutive” – analoghi a quelli esistenti per le operazioni civili. L'obiettivo dichiarato è di assicurare una maggiore “autonomia strategica” all'Unione, tenendo conto anche del rischio di un disimpegno americano. In verità le misure menzionate hanno una portata limitata, ma possono aprire processi inediti di integrazione in un settore rimasto finora, in massima parte, riserva nazionale. Ancora più rilevante è la decisione annunciata di recente di avviare finalmente, entro l'anno, la Cooperazione strutturata permanente (Pesco) prevista dal Trattato di Lisbona, che permetterà a un gruppo di stati membri, che lo vogliano e ne abbiano le potenzialità, di stabilire fra loro forme più strette e stabili di cooperazione e integrazione nell'ambito della difesa attraverso la creazione di capacità comuni. Un'efficace attuazione della Pesco potrebbe segnare una svolta per la difesa europea, un altro settore nel quale, secondo i sondaggi, i cittadini europei vorrebbero che vi fosse maggiore cooperazione fra i paesi membri. Resta il fatto che la credibilità dell'Ue come attore di sicurezza continuerà a dipendere soprattutto dalla coesione politica e dal coordinamento operativo che gli stati membri, in particolare i più influenti, sapranno realizzare nella gestione delle crisi. Sotto questo profilo appaiono particolarmente importanti gli sforzi in corso per rafforzare i legami istituzionali e operativi con la Nato.

I dilemmi dell'integrazione differenziata

Si è fatta sempre più strada l'idea che occorra, in una certa misura, dare facoltà agli Stati membri di seguire, in base alle loro priorità e orientamenti politici, percorsi differenziati di integrazione nei vari settori di competenza dell'Unione. I sostenitori dell'integrazione “differenziata” la presentano come una risposta pragmatica per mantenere l'Ue unita dinanzi alle crescenti forze centrifughe e, allo stesso tempo, evitare blocchi decisionali che possono impedire una maggiore integrazione fra gli stati che la vogliano perseguire e ne abbiano la capacità. La potenzialità dell'integrazione differenziata come *modus operandi* dell'Unione sembra confermata dai numerosi “*opt out*” già concessi a vari paesi in numerosi ambiti, come l'euro, il regime di Schengen, la sicurezza interna e la politica di difesa. Inoltre, tale nozione è stata accolta in numerosi documenti ufficiali dell'Ue, inclusa

⁶ Servizio europeo per l'azione esterna (Seae), *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, giugno 2016, <http://europa.eu/!pr79yu>.

la recente Dichiarazione approvata a Roma dai Capi di stato e di governo nel marzo di quest'anno⁷. In realtà la Dichiarazione di Roma prospetta una versione “soft” di integrazione differenziata, affermando che tutti gli stati membri dovrebbero muoversi nella stessa direzione, sebbene con ritmi ed intensità diverse. Questa formulazione riflette chiaramente il timore che un'integrazione differenziata troppo marcata possa determinare disparità e divergenze di difficile gestione in un contesto istituzionale unitario. Nel citato Libro bianco, la Commissione europea ha però immaginato uno scenario più radicale, caratterizzato dall'emergere di varie “coalizioni di volenterosi”.

Esistono in effetti diversi modelli di integrazione differenziata. Una distinzione di base va fatta tra la differenziazione temporanea evocata dalla formula dell'Europa “a più velocità”, che implica un'unica direzione per tutti gli Stati membri, e una differenziazione più stabile, se non permanente, che darebbe luogo a una “geometria variabile”. Quest'ultimo modello tende a dare per scontato che le divergenti visioni e interessi riguardo al processo di integrazione non siano conciliabili, neppure nel lungo termine.

La prospettiva di una crescente differenziazione nei livelli di impegno dei paesi membri nell'ambito del processo di integrazione suscita due tipi di preoccupazione. Si teme che, in assenza di una visione condivisa del futuro dell'Ue, una differenziazione più marcata e formalizzata possa rafforzare, anziché attenuare, i fattori di disintegrazione che minacciano l'Unione. Dal canto loro, i paesi che rimarrebbero fuori dai gruppi d'avanguardia o dai nuclei più interni, temono di essere discriminati e di perdere influenza e potere decisionale. La stessa sfida della Brexit, che richiede il massimo possibile di coesione fra gli stati membri, potrebbe suggerire, almeno in questa fase, di rimandare l'avvio di progetti di integrazione differenziata che possano creare divisioni.

Le “cooperazioni rafforzate” previste dai trattati, così come la Pesco nel campo della difesa, si basano su principi e regole sufficientemente chiari. Altri possibili tipi, più informali, di integrazione differenziata pongono una serie di interrogativi su vari aspetti: il quadro giuridico, i processi decisionali, il ruolo delle istituzioni comuni, il grado di apertura e inclusività nei confronti degli Stati che potrebbero aderirvi in un secondo tempo; il controllo democratico; i meccanismi per il reperimento delle risorse necessarie⁸. Nel complesso, il settore che, insieme alla politica di sicurezza e difesa, più sembra prestarsi a un'applicazione del metodo dell'integrazione differenziata rimane quello della giustizia e degli affari interni, un ambito nel quale rimangono in diversi paesi forti resistenze a cedere sovranità. Inoltre, in campo economico, sembra inevitabile una differenziazione sempre più marcata fra i paesi dell'eurozona e quelli che mantengono una moneta nazionale, specie se andranno avanti i progetti volti al completamento dell'Uem.

⁷ Dichiarazione di Roma, 25 marzo 2017, <http://europa.eu/!fk38xn>.

⁸ Nicoletta Pirozzi, Pier Domenico Tortola e Lorenzo Vai, *Differentiated Integration: A Way Forward for Europe*, Roma, IAI, marzo 2017, <http://www.iai.it/it/node/7440>.

Conclusioni

Nonostante la battuta d'arresto subita di recente da movimenti e partiti anti-Ue in diversi paesi membri e il clima più favorevole che si registra a livello di opinione pubblica, l'Unione continua a fare i conti con una preoccupante crisi di legittimità a causa delle divisioni interne che impediscono una risposta comune efficace alle sfide più urgenti (crescita ancora anemica e persistenti rischi di instabilità finanziaria, terrorismo, flussi migratori). Nel corso degli ultimi anni, segnati da una molteplicità di crisi, si sono generate potenti forze centrifughe che, benché parzialmente ridimensionate, continuano a minacciare conquiste storiche del processo di integrazione europea, come l'euro e la libera circolazione delle persone.

Tuttavia, l'Ue ha anche dimostrato una certa resilienza di fronte ai vari shock esogeni ed endogeni a cui è stata sottoposta e oggi ci sono segnali di una maggiore coesione e unità di intenti fra i paesi membri almeno su alcuni dossier (Brexit, difesa, antiterrorismo). Sembra esservi un consenso generale sulla necessità di riformare l'Unione per metterla in condizione di operare efficacemente, ristabilendo un rapporto di fiducia con i cittadini, ma su aspetti fondamentali, a partire dalle nuove competenze da trasferire a Bruxelles, rimangono forti divergenze. Com'è comprensibile, date queste divergenze, le istituzioni dell'Ue mantengono un atteggiamento prudente nel discutere le ipotesi di riforma e i tempi in cui potrebbero essere attuate. Ad ogni modo, l'attuale *status quo* non appare a lungo sostenibile. Preoccupa in particolare il rischio che l'Ue possa trovarsi ancora una volta impreparata di fronte a nuovi sviluppi politici o economici destabilizzanti.

Specialmente dopo la decisione sulla Brexit, una rinnovata *leadership* franco-tedesca appare una condizione essenziale per il rilancio del processo di integrazione, in particolar modo per un accordo sul completamento dell'Unione economica e monetaria. A un sostegno da parte tedesca a un rafforzamento della *governance* dell'eurozona e la mobilitazione di nuove risorse per misure anticicliche e piani comuni di investimento dovrebbe fare riscontro l'impegno all'attuazione di riforme strutturali più spedite e incisive a livello nazionale. Una maggiore integrazione all'interno della zona euro è essenziale non solo per affrontare in modo efficace crisi finanziarie e shock macroeconomici, ma anche per la stabilità globale dell'Ue.

Sembrano oggi esservi condizioni più favorevoli per realizzare effettivi progressi nel settore della giustizia e degli affari interni, inclusa una più stretta cooperazione tra le forze di polizia e fra i servizi di intelligence. Una priorità strategica è il rafforzamento degli strumenti comuni di controllo delle frontiere e di gestione dei flussi migratori, condizione fondamentale per ridare piena funzionalità al sistema Schengen. Mentre rimane urgente l'attuazione dei piani di redistribuzione e reinsediamento dei rifugiati, la creazione di partenariati con i paesi di origine e transito, pur di non facile realizzazione, appare come la strada maestra per

produrre effetti a più lungo termine. Nel campo della difesa alcune recenti iniziative e il previsto avvio della PESCO potrebbero segnare un punto di svolta, anche se l'obiettivo dichiarato di dare all'Ue un'autonomia strategica rimane ancora lontano.

Nuove forme di integrazione differenziata possono facilitare l'attuazione dei progetti di integrazione, in particolare, in settori come la difesa e la giustizia e gli affari interni. Nel campo della cooperazione e dell'integrazione economica appare inoltre inevitabile una più accentuata differenziazione tra i paesi dell'eurozona e quelli che non vi fanno parte. Tuttavia, un grado maggiore di flessibilità non dovrebbe andare a discapito della coerenza del sistema istituzionale, e ogni approfondimento dell'integrazione dovrebbe essere in linea di principio accompagnato da nuovi meccanismi che ne garantiscano la trasparenza e legittimità democratica.

L'Ue dovrebbe tenere ferma la sua strategia negoziale sulla Brexit, su cui si è realizzata un'importante convergenza fra i 27, evitando però ogni intento punitivo e dimostrando la necessaria flessibilità su questioni delicate come l'*"exit bill"* e la concessione di regimi transitori. Il Regno Unito continuerà a svolgere un ruolo di rilievo sulla scena europea internazionale, e rimarranno molti interessi in comune nel campo della politica estera e di sicurezza. È essenziale perciò che si creino tra Londra e Bruxelles meccanismi stabili ed efficaci di consultazione e cooperazione in vista di azioni comuni nell'ambito della sicurezza internazionale, della lotta al terrorismo e del contrasto alla criminalità transnazionale.

II.2. Brexit dopo le elezioni dell'8 giugno: e ora?

Iain Begg¹

Dopo l'avvio formale dell'iter per l'uscita dall'Unione europea, avvenuto lo scorso 29 marzo con la consegna a Donald Tusk della lettera firmata da Theresa May in cui la premier si appellava all'articolo 50 del Trattato di Lisbona, la fase negoziale è ora ufficialmente iniziata. Questa, nell'arco di massimo due anni, dovrà portare non solo a decidere i dettagli della separazione ma, si spera, a trovare anche un nuovo accordo che inquadri e regolamenti le relazioni Ue-Regno Unito sotto molti punti di vista, primo fra tutti quello degli scambi commerciali.

In vista di ciò, il 18 aprile, il Primo ministro britannico aveva scelto di convocare con una decisione a sorpresa le elezioni politiche per l'8 giugno, convinta che ciò le permettesse di aumentare la propria maggioranza in parlamento e legittimare maggiormente il suo mandato, conferendole così una forza maggiore in sede negoziale. Come è noto, l'esito è stato assolutamente differente e i conservatori hanno perso la maggioranza assoluta, facendo registrare un risultato che non può non essere letto in senso negativo soprattutto per il loro leader.

Un'analisi del voto

La certezza principale uscita dalle urne l'8 giugno è che Theresa May è la grande sconfitta di queste elezioni, nonostante l'incarico a formare un nuovo governo che da queste le è derivato. È lecito dunque chiedersi chi sia stato il vincitore, soprattutto alla luce dei deludenti risultati che hanno fatto registrare anche i liberal-democratici (Lib-Dem), il partito nazionalista scozzese (SNP) e i verdi (Green Party). Sicuramente, chi ha rafforzato notevolmente la propria immagine è Jeremy Corbyn, sia all'interno che all'esterno del suo partito. Tuttavia, l'unico grande vincitore di questa tornata elettorale è stato il Partito Unionista Democratico (DUP) che, seppure non formerà con i conservatori una coalizione formale, sarà decisivo con il suo appoggio esterno per tenere in vita il fragile esecutivo che la Premier sta costruendo. Mai prima d'ora questo partito aveva avuto un ruolo così delicato e fondamentale e, ad attribuirglielo, hanno concorso principalmente gli sbagli che il primo ministro britannico ha fatto da aprile ad oggi.

¹ Iain Begg è professore alla London School of Economics and Political Science. Testo rielaborato da Simone Romano sulla base della presentazione del Prof. Iain Begg usata a supporto del suo intervento alla conferenza Global Outlook e integrata con elementi desunti dal suo blog.

Gli errori del leader dei conservatori che hanno contribuito a plasmare questo disastro sono molteplici. Anzitutto, la scelta stessa di convocare le elezioni è stata vista come un comportamento opportunistico che l'elettorato britannico, storicamente, ha dimostrato di non apprezzare. A ciò è seguita l'inclusione nel suo programma politico di punti assolutamente non favorevoli alla base elettorale dei conservatori, quali la “*dementia tax*”² o alcune misure contrarie alla libera concorrenza. Altro errore di gestione nella campagna elettorale è stato quello di farne una questione strettamente personale, incentrando il voto troppo sulla figura del Primo ministro ed escludendo completamente dalla campagna tutti gli altri esponenti più importanti del partito (che fine ha fatto Boris Johnson?). In ultimo il fattore che con tutta probabilità è risultato essere il più decisivo di tutti: la chiara incapacità del leader conservatore di rispondere in modo adeguato quando è stata messa sotto pressione, rifiutandosi anche di prendere parte al dibattito televisivo, distruggendo così da sola l'immagine di comandante forte e stabile che voleva dare di sé e del suo governo. Ben presto il suo slogan “*strong and stable*” è diventato “*weak and wobbly*”.

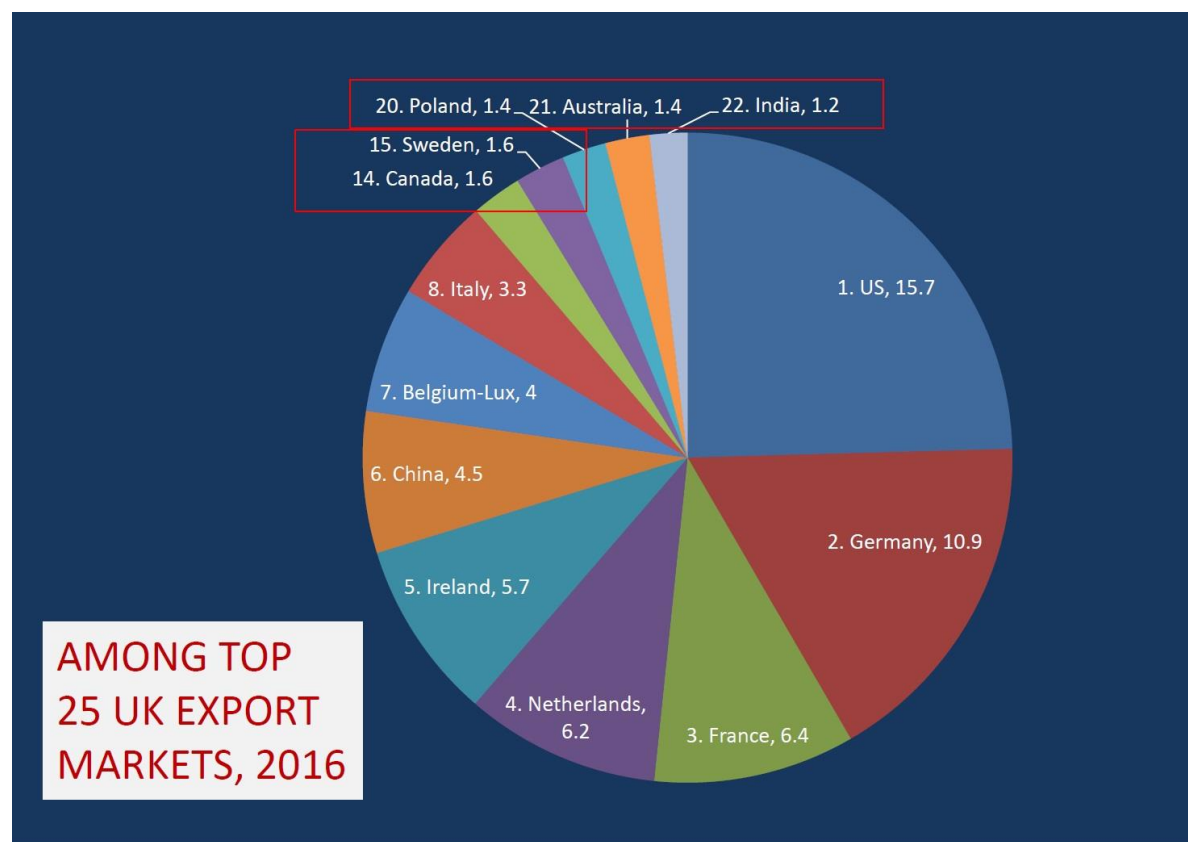
E ora? L'avvio del negoziato e la posizione britannica

Ora, con questo nuovo assetto interno, più fragile e complicato di prima, il Regno Unito si affaccia al negoziato, ben consapevole dell'irrealizzabilità dei suoi obiettivi nella loro pienezza. Tali obiettivi costituiscono infatti un trilemma: riduzione dei trasferimenti verso la Ue, controllo delle proprie frontiere e accesso privilegiato al mercato unico. In più occasioni l'Ue ha già fatto capire chiaramente che senza garantire la piena mobilità delle persone, l'accesso al mercato unico è semplicemente impensabile.

Da quando ha preso in mano l'esecutivo nel luglio 2016, l'atteggiamento di Theresa May è sempre stato molto deciso, ribadendo spesso il concetto che l'opzione “nessun accordo” rappresenta una soluzione preferibile ad un accordo che non fosse vantaggioso per il Regno Unito e non tutelasse pienamente i suoi interessi. Nel giustificare un atteggiamento del genere, contrario alla posizione di tutti i più grandi gruppi e aziende che operano nel Regno Unito, viene spesso usata l'argomentazione che la libertà di poter negoziare accordi commerciali con paesi terzi – che l'uscita dall'unione doganale regalerebbe al Regno Unito – possa consentire al paese di trovare nuovi sbocchi per le sue merci e i suoi servizi, capaci di sopperire in modo decisivo all'uscita dal mercato unico europeo. Soprattutto, giocando anche su vecchie suggestioni, si è posto l'accento sul guadagno che si potrebbe realizzare grazie a un miglioramento delle condizioni commerciali con i paesi che facevano parte del Commonwealth. Tuttavia, dati alla mano, è possibile

² Secondo il manifesto del partito conservatore, gli anziani con una ricchezza stimata superiore alle 100mila sterline (tra risparmi e proprietà), avrebbero dovuto pagare per la loro assistenza sanitaria.

vedere come i paesi dell'ex Commonwealth non possano minimamente costituire, in quanto a dimensioni dei flussi commerciali, una valida alternativa al mercato unico europeo.



In generale, l'economia britannica ha mostrato assoluta resilienza nei mesi che hanno seguito il voto referendario, sconfessando le previsioni dei più che avevano ipotizzato grande instabilità finanziaria e una riduzione del ritmo di crescita già nei primi trimestri successivi al voto. Ciò, come evidenziano chiaramente i dati, non si è verificato. Alla tenuta dell'economia in termini reali ha certamente giovato la netta e repentina svalutazione della sterlina britannica seguita ai risultati del referendum.

Tuttavia, segnali meno incoraggianti sui possibili sviluppi futuri dell'economia del Regno Unito iniziano a trapelare. Anzitutto, una valuta costantemente debole, seppure possa incentivare la porzione estera della domanda aggregata, è in netto contrasto con il ruolo di centro finanziario di rilevanza mondiale che Londra ha acquisito da tempo. Una moneta debole e che si prevede in continuo indebolimento causerà con tutta probabilità la fuoriuscita di capitali, autoalimentando un processo di deprezzamento e, a livello interno, di pressione inflazionistica. A ciò si aggiunge un argomento correlato: la possibilità, sempre più concreta, di una "hard Brexit" sta spingendo sempre più aziende e gruppi a programmare la ricollocazione delle loro sedi fuori da Londra e dal Regno Unito. A questo proposito, chi scrive vuole mettere in guardia l'Unione europea dal voler approfittare in modo eccessivo della posizione di debolezza del Regno Unito. Questa emorragia di posti di lavoro, spesso

altamente qualificati (almeno nel settore finanziario) non è detto che si risolva a vantaggio di Francoforte, Parigi o Milano. In realtà, la dinamica che si intravede all'orizzonte porterebbe a una riallocazione massiccia in direzione dei mercati asiatici, risultando così in un esito *lose-lose*. In ultimo, è opportuno citare che il costo per le finanze pubbliche britanniche di una separazione dall'Unione europea, soprattutto se nessun nuovo accordo fosse trovato, è stimato essere di 12 miliardi di sterline all'anno, cifra che eccede il costo annuo per il Regno Unito dell'appartenenza all'Unione europea stessa.

La situazione appena descritta potrebbe però portare a conclusioni erranee: la debolezza di Theresa May, le prime avvisaglie preoccupanti per l'economia britannica e l'impossibilità di sostituire nel medio termine i mercati europei con quelli dell'area del Commonwealth farebbero pensare a un atteggiamento più morbido del Regno Unito nei negoziati, facilitando un accordo che assomigli di più a una "*soft Brexit*" su un modello norvegese. Tuttavia, un leader più debole potrebbe facilmente finire per trincerarsi sulle proprie posizioni, avendo anche scarso appoggio all'interno per trattare con la propria base politica su posizioni di compromesso con l'Ue, aumentando così le probabilità di uno strappo più violento. Da parte sua, come anticipato, l'Unione europea deve stare attenta a non cadere nella tentazione di avvantaggiarsi in modo eccessivo della debolezza del Regno Unito, perché ciò minerebbe i negoziati rendendone più difficile una buona riuscita e finendo quindi per danneggiare entrambe le parti.

Possibili scenari

In base a quanto discusso, i possibili scenari che potrebbero aprirsi nei prossimi mesi sono essenzialmente tre. Il primo scenario è quello in cui il partito conservatore decida, almeno temporaneamente, di mantenere una debolissima Theresa May alla guida del partito e del governo, ciò allo scopo di evitare il lungo e dispendioso processo di scelta di un nuovo leader che porterebbe poi verosimilmente a nuove elezioni, offrendo dunque il fianco a un Corbyn in ascesa. Riguardo ai negoziati con l'Ue, le posizioni dell'attuale primo ministro sono ben note, tra cui l'assoluta irrinunciabilità del completo controllo delle frontiere e la scarsa flessibilità su altre questioni quali la volontà di non essere più sottoposti alla giurisdizione della Corte europea di giustizia. In questo primo scenario il processo di separazione continuerà e i negoziati non avverranno nell'ambiente più favorevole, rendendo molto probabile l'eventualità di una *hard Brexit*.

Un altro scenario possibile è quello che riporterebbe in auge una "*soft Brexit*". In questo secondo scenario, la caduta di consenso dell'attuale Premier e il vuoto che essa ha creato aprirebbero la strada alle richieste dalle imprese e dei principali attori del settore finanziario ed economico, le cui preoccupazioni sull'uscita dal mercato unico sono note. Questo potrebbe portare ad un negoziato meno duro, con posizioni meno ideologiche e più pragmatiche, che favorirebbero un accordo in cui

il Regno Unito, pur di mantenere l'accesso al mercato unico, sia disposto a concedere un meno stringente controllo delle frontiere e a partecipare ancora al bilancio dell'Ue. Questo scenario, per quanto possa risultare affascinante o allettante, dovrebbe confrontarsi sin da subito con alcuni importanti problemi, tra cui l'opposizione aperta dei "*brexiteers*" più convinti, un atteggiamento ostile da parte di molti attori europei per evitare il "*cherry picking*" da parte del Regno Unito e il nodo in sospeso sull'unione doganale, ossia sulla possibilità per il Regno Unito di negoziare accordi commerciali con paesi terzi.

Il terzo scenario, che pare per lo meno altamente improbabile, è che i giovani, dopo un ritorno alle urne nell'ultima elezione per sostenere Jeremy Corbyn, si facciano sentire in modo decisivo fino a spingere il Regno Unito a cambiare direzione e abbandonare ogni progetto di uscita.

Tutti questi scenari vanno poi calati nella realtà europea che presenta non poche incognite nei mesi in cui si svolgerà il negoziato, dalle elezioni tedesche di settembre 2017 a quelle italiane, la cui data è ancora incerta. A questa incertezza politica europea si somma quella globale, con tensioni sempre crescenti tra Russia e Stati Uniti e una cooperazione internazionale indebolita dalla nuova amministrazione americana.

In conclusione, le possibilità che la questione della Brexit si concluda in un esito negativo per entrambe le parti ci sono e sono reali. In tal senso, sarà fondamentale che le parti agiscano in maniera pragmatica ed assicurino una soluzione quanto più vantaggiosa possibile per tutti gli attori coinvolti, che eviti disagi eccessivi. Inoltre, in un periodo di crescente e perdurante incertezza politica, per evitare che questa si ripercuota sui mercati finanziari e finisca per danneggiare la crescita che caratterizza al momento l'economia globale, è molto importante che chiari segnali in senso positivo siano dati al più presto.

PARTE III

L'ITALIA

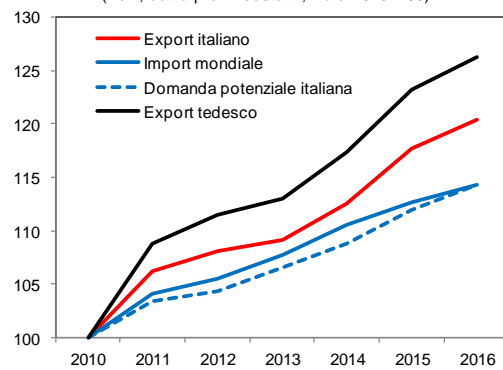
III.1. L'internazionalizzazione delle imprese italiane: più export e di maggiore qualità

Luca Paolazzi, Cristina Pensa e Matteo Pignatti¹

Negli ultimi sei anni le esportazioni italiane hanno registrato una *performance* molto positiva, tornando ben sopra ai livelli pre-crisi: +5,6% nel 2016 rispetto al 2007, a prezzi costanti, contro il -9,0% della domanda privata interna. Per nuova visione strategica o per necessità di sopravvivenza delle imprese, il loro peso sul Pil è salito dal 27% del 2011 al 30% nel 2016. Dal 2008 al 2014 sul fatturato delle imprese manifatturiere le vendite all'estero sono salite dal 34,8% al 36,8%.

Inoltre, le strategie adottate dalle imprese hanno fatto sì che, sempre nel 2011-16, le vendite italiane all'estero abbiano guadagnato quote negli scambi mondiali. A eccezione del 2013, infatti, la loro crescita in volume è stata superiore a quella della domanda potenziale, cioè delle importazioni nei mercati di destinazione dei beni italiani: in media, l'export italiano è aumentato del 3,1% all'anno, mentre la domanda potenziale è salita del 2,3% (stime Csc; Grafico "L'export italiano ha guadagnato quote di mercato..."). Si è così invertita la tendenza, peraltro fisiologica e comune a quasi tutti i paesi avanzati in presenza dell'avanzata dei paesi emergenti (Cina in testa), di perdita di porzioni di commercio internazionale. Nel primo decennio Duemila, infatti, l'export italiano era cresciuto dell'1,3% medio annuo, contro il +4,4% della domanda potenziale.

L'export italiano ha guadagnato quote di mercato...
(Beni, dati a prezzi costanti, indici 2010=100)



Fonte: elaborazioni e stime CSC su dati CPB, Eurostat e FMI.

Sebbene anche negli ultimi anni la *performance* delle esportazioni italiane sia rimasta inferiore a quella della Germania, primo esportatore europeo, il gap di crescita si è nettamente ridotto: da 3,6 punti percentuali all'anno tra il 2000 e il 2010 (quando l'export tedesco era aumentato del 4,9% medio annuo) a 0,9 punti negli ultimi sei anni (in cui l'export tedesco ha registrato +4,0% all'anno).

¹ Luca Paolazzi, Cristina Pensa e Matteo Pignatti fanno parte del Centro studi di Confindustria (Csc).

Quali sono i fattori strutturali che hanno sostenuto la dinamica dell'export italiano negli ultimi anni?

Primo, la crescita della domanda potenziale, che ha tenuto il passo delle importazioni mondiali, testimonia la vivacità delle imprese italiane nel cogliere le opportunità nei mercati esteri, riorientando le vendite verso quelli in maggiore espansione e ponendo rimedio alle difficoltà create dall'allontanarsi del baricentro della crescita globale verso i mercati asiatici. Cosicché la domanda potenziale italiana è cresciuta agli stessi ritmi di quella tedesca, sebbene l'export tedesco sia maggiormente orientato verso le economie asiatiche, specie la Cina. Infatti, a fronte di una scarsa presenza in Asia, le vendite italiane hanno beneficiato della forte presenza negli Stati Uniti e in alcuni paesi emergenti europei (Romania, Croazia e Turchia).

Secondo, l'export italiano ha difeso il primato competitivo nei tradizionali presidi merceologici e ha guadagnato posizioni in altri, alcuni già ben presidiati, come gli apparecchi meccanici, e altri con una storia più recente, come il settore farmaceutico².

Ciò è ben evidenziato dal *Trade Performance Index* (Tpi), un indicatore che tiene conto di un gran numero di informazioni riguardanti la *performance* mondiale dei singoli paesi a livello settoriale, che nel 2015 posiziona l'Italia al secondo posto mondiale, dopo la Germania e davanti alla Cina³. Germania e Italia, rispettivamente terzo e nono esportatore mondiale di beni nel 2016 (con una quota dell'8,4% e del 2,9% del valore totale, rispettivamente), registrano una *performance* migliore della Cina, primo esportatore mondiale (con una quota pari al 13,2%), se si considerano anche altri fattori, oltre alla stazza, quali: diversificazione produttiva e geografica, valore unitario dei beni venduti all'estero (come *proxy* della qualità della merce venduta) e saldo commerciale estero.

Nel Tpi l'Italia conferma il primo posto in tre settori (cuoio e calzature, abbigliamento, tessile) e il secondo posto in altri tre (meccanica non elettronica, prodotti manifatturieri di base e meccanica elettrica ed elettrodomestici), mentre retrocede al terzo posto nel settore dei mezzi di trasporto e nei manufatti diversi, cedendo il secondo posto alla Cina (per i mezzi di trasporto) e ai Paesi Bassi (per i manufatti diversi). Migliora di una posizione rispetto al 2014, collocandosi quinta, negli alimentari trasformati. Complessivamente gli otto settori in cui i prodotti italiani occupano una delle prime tre posizioni nella classifica Tpi generano quasi 260 miliardi di euro di export, pari al 65,5% del totale dell'export manifatturiero, e

² Si veda Centro studi Confindustria (Csc), "Il *Made in Italy* brilla negli USA e nella meccanica", in *Scenari industriali*, n. 6 (2015), p. 69-71, <http://www.camera.it/temiap/t/news/post-OCD15-11918>.

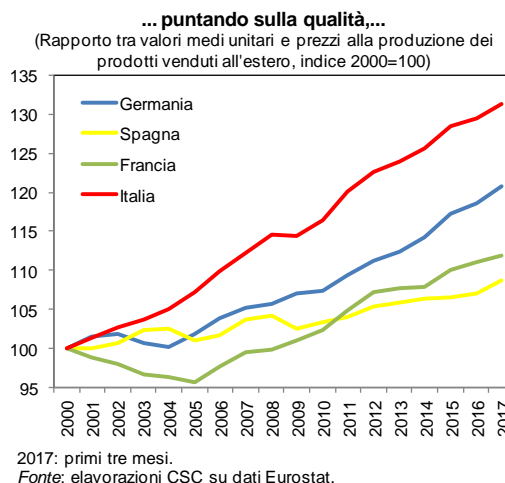
³ Il TPI è elaborato congiuntamente da Omc e Unctad per fornire una misura sintetica dei molti parametri che concorrono a definire la posizione competitiva di un paese sui mercati internazionali nei singoli settori industriali. L'indice è disponibile per 184 paesi e per 14 diversi raggruppamenti settoriali, per ciascuno dei quali viene stilata una graduatoria che ordina tutti i paesi e ne segnala il grado di competitività.

un surplus di bilancia commerciale di quasi 97 miliardi di euro (l'avanzo complessivo della bilancia commerciale italiana è stato di 51,5 miliardi nel 2016).

Quali sono le leve utilizzate dalle imprese italiane per aumentare la competitività?

La prima leva è l'aumento della qualità dei prodotti. In base a una misura indiretta della qualità dei beni esportati (definita come il rapporto tra valori medi unitari dell'export e prezzi alla produzione dei beni destinati al mercato estero), l'*upgrading* qualitativo è stato molto più rapido in Italia (+31,3% cumulato dal 2000 al primo trimestre 2017) che in Germania (+20,8%) e negli altri principali paesi europei (Grafico "...puntando sulla qualità..."). Questo effetto

è stato ottenuto in piccola parte dalla ricomposizione del mix dell'export, come si deduce dal cambiamento del peso dei singoli settori sulle vendite italiane all'estero, e in maggior parte modificando la tipologia dei beni dentro i settori, come si desume dall'incremento di questo indicatore anche a livello settoriale⁴. Secondo stime Csc, il forte miglioramento dei beni destinati all'estero dall'inizio del 2000 in poi ha contribuito per 0,3 punti percentuali medi annui alla crescita in volume dell'export⁵.



La seconda leva è la partecipazione delle imprese manifatturiere italiane alle catene globali del valore, con una specializzazione a monte delle filiere. In base a stime Csc (effettuate utilizzando le tavole globali del World Input-Output Database), il valore aggiunto manifatturiero italiano (esclusi i prodotti petroliferi) attivato dalla produzione estera, cioè via esportazione di beni intermedi, era pari al 31,8% di quello totale nel 2014, con un aumento di ben 10,1 punti percentuali dal 2000. Una dinamica superiore a quella della partecipazione tedesca, che comunque registra livelli più elevati (39,5% del valore aggiunto nel 2014, +9,5 punti percentuali dal 2000), e soprattutto di quella media mondiale (17,7%, +3,6 punti).

Le imprese italiane, al pari di quelle tedesche, sono infatti profondamente integrate nel processo produttivo della "fabbrica Europa". In questo contesto, le imprese italiane si sono specializzate, in media, sempre più a monte delle filiere

⁴ Si veda Centro studi Confindustria (Csc), "La qualità italiana: via maestra per rafforzare la competitività dell'export", in *Scenari economici*, n. 20 (giugno 2014), p. 29-32.

⁵ Si veda Cristina Pensa e Matteo Pignatti, "L'export italiano vince nella qualità ma è penalizzato dai costi", in *Note dal CSC*, n. 6-2015 (14 febbraio 2015).

internazionali, cioè come produttrici di beni intermedi, mentre quelle tedesche si sono spostate a valle, come acquirenti.

Secondo un indicatore di posizione, definito come il rapporto tra valore aggiunto interno attivato da produzione estera e quello estero incorporato nei prodotti finali interni (pesati per il numero di passaggi transfrontalieri), tra il 2000 e il 2014 il manifatturiero italiano si è mosso di 3,5 punti percentuali verso monte e quello tedesco di 2,0 punti verso valle.

In base all'analisi del Csc, la specializzazione a monte si è rivelata un vantaggio competitivo per l'export italiano, generando un contributo alla crescita dell'export di 0,1 punti percentuali medi annui. Al contrario, i paesi che hanno aumentato la dipendenza dalle catene globali del valore soprattutto via *outsourcing* hanno registrato una dinamica più bassa delle esportazioni (a parità di altre condizioni), anche perché sono più esposti alla perdita di conoscenze e competenze e a pressioni da inflazione o rivalutazione del cambio nei paesi di origine dei semilavorati.

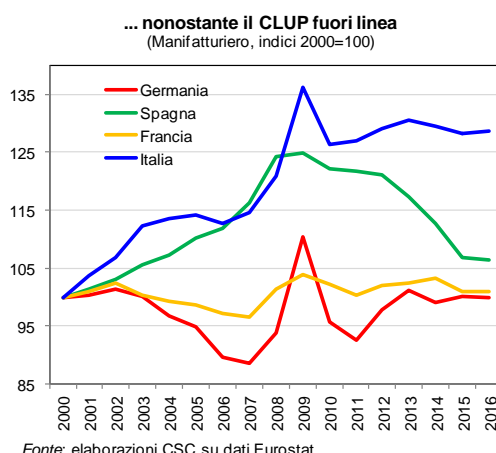
La terza leva, connessa alle precedenti, è l'innovazione. Una misura diretta di ciò è data proprio dalla migliorata capacità italiana di competere sui mercati delle nuove tecnologie, vendendo all'estero e acquistando dal resto del mondo brevetti, marchi, servizi in R&S di informatica, architettura e ingegneria e altri servizi tecnici. Infatti nel 2015 la bilancia tecnologica italiana ha registrato un attivo per il quarto anno consecutivo. Il saldo è migliorato sensibilmente, passando da un deficit di 3,2 miliardi di euro nel 2009 (-0,2% del Pil) a un surplus di 1,1 miliardi nel 2015 (+0,1% del Pil).

La robusta crescita delle esportazioni italiane di servizi tecnologici ha una duplice valenza positiva: comporta un miglioramento dei conti con l'estero e, soprattutto, segnala una maggiore competitività in attività ad alto contenuto di innovazione e valore aggiunto, che generano posti di lavoro *high skilled* e ben remunerati e sono strategiche per sostenere il potenziale di crescita economica. Quasi il 60% delle vendite all'estero di servizi tecnologici proviene dalle imprese manifatturiere (la restante parte è imputabile, in larga misura, ai servizi professionali, scientifici e tecnici e di comunicazione e informazione). Ciò conferma che, specialmente nel manifatturiero, è in atto non solo una continua e intensa innovazione, che punta sulle nuove tecnologie, anche se con bassa spesa registrata in attività di R&S, ma anche un maggior ricorso ai servizi alla clientela pre e post vendita come arma competitiva.

L'Italia registra ancora, comunque, un gap rispetto ad altri paesi avanzati. In particolare, le sue esportazioni di servizi tecnologici erano pari allo 0,7% del Pil nel 2014, contro il 2,0% della Germania, l'1,5% del Regno Unito e l'1,4% della Spagna.

Negli anni della crisi, invece, non si sono sciolti ma solo allentati alcuni nodi che avevano fortemente penalizzato la competitività delle merci italiane nel primo decennio del Duemila. Il più rilevante è quello connesso alla dinamica del Clup

manifatturiero italiano, che è aumentato complessivamente del 28,6% dal 2000 al 2016, producendo una forte perdita di competitività rispetto a Germania e Francia, il cui Clup nel 2016 era vicino ai valori del 2000. Il livello del Clup italiano si è sostanzialmente stabilizzato negli ultimi sei anni e quindi la perdita di competitività rispetto a Germania e Francia si è interrotta. In Spagna, però, dove la dinamica del Clup manifatturiero era stata molto simile a quella italiana fino al 2008, si è osservato un forte recupero della competitività di costo durante la crisi, fino a chiudere gran parte del gap accumulato in precedenza verso i produttori francesi e tedeschi (Grafico “...nonostante il CLUP fuori linea”).



La perdita di competitività delle merci italiane associata all’aumento del Clup è stata parzialmente compensata dal guadagno in termini di prezzi relativi. I prezzi alla produzione del manifatturiero italiano, infatti, sono aumentati a bassi ritmi, in linea con quelli tedeschi e francesi e minori di quelli spagnoli. Rispetto alla media dei paesi *competitor*, i prezzi relativi italiani sono diminuiti del 7,7% cumulato dal 2000 al 2016, favorendo la competitività delle merci italiane (dati Banca d’Italia). In base alle stime Csc, comunque, il fattore nettamente più importante per la performance dell’export è stato l’andamento del Clup relativo, anche perché il contenimento dei prezzi a fronte dell’aumento del Clup è stato ottenuto riducendo i margini di profitto e penalizzando, quindi, la capacità di investimento del manifatturiero italiano (la riduzione dei margini si desume anche da altri indicatori: mark-up, margine operativo lordo).

Va poi notato che i dati aggregati dell’export e della competitività risultano, comunque, da *performance* estremamente diversificate a livello di impresa. Durante la crisi queste differenze si sono notevolmente ampliate, a vari livelli. Innanzi tutto, tra le imprese manifatturiere non esportatrici e quelle che vendono anche all’estero. Queste ultime, in media, sono più grandi e più efficienti (in termini di produttività del lavoro), fanno maggiori investimenti (per addetto), generano più profitti (in percentuale del valore aggiunto) e pagano salari più elevati (con un maggiore costo del lavoro per dipendente). La quota delle imprese esportatrici sul totale è aumentata al 22,2% nel 2014, perché il loro numero è rimasto sostanzialmente stabile tra il 2010 e il 2014 (+0,6% cumulato), mentre il totale delle imprese manifatturiere è calato del 9,3%.

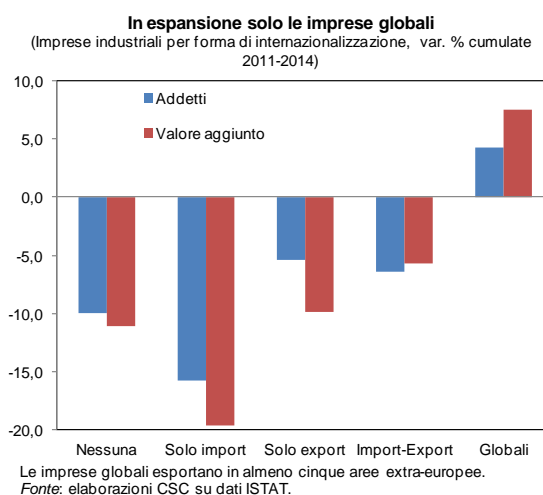
Due aspetti qui meritano di essere rilevati. Il primo è che molte imprese non esportatrici sono fornitrici anche strategiche di quelle esportatrici, contribuendo alla loro *performance* sui mercati esteri attraverso le filiere e i distretti industriali. Il secondo è che in questi anni l’aggancio, diretto o indiretto, ai mercati globali è

stato quanto meno l'ancora di salvezza a fronte della caduta della domanda interna. D'altra parte, la polarizzazione della *performance* delle imprese, non solo italiane, si è accresciuta negli anni della crisi e quelle leader sono caratterizzate, tra l'altro, proprio dall'internazionalizzazione, che rappresenta la cartina di tornasole di altri elementi vincenti (innovazione, capitale umano, *governance*, capitalizzazione, managerializzazione)⁶.

Nel confronto internazionale, tuttavia, le imprese esportatrici italiane sono piccole e fatturano mediamente ancora poco all'estero: nel 2014 il 52% di esse impiegava meno di 10 addetti, contro il 35% di quelle tedesche; il fatturato medio all'estero è stato di 3,6 milioni di euro in Italia e di 11,3 milioni in Germania (dati tedeschi del 2013). Dal 2010 si è osservato, comunque, un progressivo spostamento della distribuzione italiana verso imprese di dimensioni maggiori, che sono mediamente meno esposte alle variazioni del tasso di cambio e alle pressioni concorrenziali (specie quelle provenienti dai mercati emergenti), perché partecipano più intensamente alle catene globali del valore e sono maggiormente in grado di diversificare le vendite tra mercati di destinazione e tipologie di prodotto.

Le differenze sono molto ampie e in aumento anche all'interno del gruppo di imprese esportatrici italiane. Tra di esse, circa un terzo esporta in un solo paese estero e, all'opposto, il 13% in venti o più mercati di destinazione e quest'ultima frazione è responsabile di quasi tre quarti delle esportazioni manifatturiere italiane. In Germania il peso delle imprese fortemente diversificate per mercati di sbocco è maggiore: sono il 23% del totale e generano il 90% dell'export.

Nella classificazione Istat delle imprese industriali italiane per forma di internazionalizzazione, quelle globali (cioè che esportano in almeno cinque aree extra-europee) sono le uniche ad avere registrato una *performance* positiva, in media, tra il 2011 e il 2014, in termini sia di addetti (+4,3% cumulato) sia di valore aggiunto (+7,5%). Hanno subito i cali maggiori, invece, le imprese non esportatrici, specie quelle che acquistano beni dall'estero e sono quindi posizionate a valle delle catene globali del valore (Grafico "In espansione solo le imprese globali"). Le imprese più internazionalizzate, inoltre, registrano maggiori aumenti della produttività e sono



⁶ Per un'analisi della polarizzazione in Italia e negli altri paesi si rimanda a Centro studi Confindustria (Csc), *Scenari industriali*, n. 7 (novembre 2016), p. 73-83.

in migliori condizioni economico-finanziarie, in termini di redditività, solidità e liquidità aziendale⁷.

Una quota rilevante delle imprese globali italiane è costituita da multinazionali: nel 2014 circa il 20% erano multinazionali italiane e il 9% estere. Gli scambi con l'estero delle multinazionali sono spesso *intra-group* e alimentano così la formazione delle catene globali del valore.

Questa osservazione rimanda a un altro aspetto o misura dell'internazionalizzazione delle imprese: la multinazionalizzazione. Che in Italia è ancora poco presente. Nel 2014 le controllate italiane all'estero erano circa 22mila (lo 0,5% delle imprese residenti in Italia) e occupavano 1,6 milioni di addetti (il 10,4% degli addetti in Italia), producendo un fatturato pari al 15,2% del fatturato totale delle imprese italiane. Elevata la quota di fatturato realizzato in Italia dalle controllate italiane all'estero nei settori tradizionali del *Made in Italy*: 46,2% per le industrie tessili e confezioni di articoli di abbigliamento e 41,7% per la fabbricazione di articoli in pelle.

Le multinazionali estere in Italia, invece, erano nel 2014 circa 14mila, pari allo 0,3% delle imprese residenti, producendo il 17,8% del fatturato e occupando il 7,6% degli addetti. Ancora più rilevante è stato il loro contributo alla spesa privata in ricerca e sviluppo, pari al 23,9% di quella italiana complessiva. Il valore aggiunto delle imprese multinazionali estere nel 2014 è stato pari al 6,0% del Pil.

Gli Stati Uniti sono sia il principale paese di origine degli investitori esteri in Italia sia la principale meta di localizzazione delle controllate italiane all'estero. Al secondo posto ci sono i più vicini partner europei, Francia e Germania, per multinazionalizzazione sia attiva sia passiva. Mete rilevanti per le multinazionali italiane sono anche Brasile (con l'8,5% degli occupati delle controllate italiane all'estero), Cina (6,9%) e Romania (6,8%), mentre una quota significativa degli investitori esteri in Italia proviene da Regno Unito e Svizzera. La Cina, inoltre, a fine 2014 è entrata per la prima volta nella top10 dei principali paesi investitori in Italia, attuando importanti acquisizioni: la ChemChina ha acquisito il controllo del gruppo Pirelli e il gigante energetico cinese StateGrid, la maggiore società elettrica al mondo, ha rilevato il 35% di Cdp Reti (che possiede il 30% di Snam e di Terna).

Le più recenti iniziative delle imprese italiane all'estero sono state finalizzate alla conquista e al presidio di mercati locali e di area, in particolare nel Sud-est asiatico, sia con acquisizioni di imprese sia con investimenti *greenfield*. Ad esempio Ima, produttore di macchine per l'industria farmaceutica, cosmetica e alimentare, ha acquistato in Cina la Shanghai Pharmaceutical Machinery. Infine, si segnala un

⁷ Si vedano Banca d'Italia, *Relazione annuale sul 2016*, maggio 2017, p. 191, <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/2016/index.html>, e ISTAT, *Rapporto annuale 2017*, maggio 2017, p. 31-34, <https://www.istat.it/it/archivio/199318>.

crescente numero di iniziative in attività di servizi, anche in settori fino a poco tempo fa completamente chiusi agli investimenti diretti esteri.

In conclusione, l'internazionalizzazione delle imprese italiane sta aumentando, sia nell'export sia nella presenza diretta all'estero. I buoni risultati sono stati ottenuti facendo leva su vari strumenti (qualità, mix di prodotti, orientamento verso mercati più dinamici, innovazione). Si tratta di esempi da emulare e di *performance* da rafforzare con politiche di accompagnamento e promozione, sia governative sia associative. Una strada obbligata per sostenere il potenziale di crescita del Paese.

III.2. Gli investimenti italiani all'estero

Valentina Cariani e Gabriella Baldassarre¹

Internazionalizzare: gli investimenti all'estero ai tempi del (neo) protezionismo

Internazionalizzare è un verbo dai diversi significati. Nella sua accezione più consueta è legato principalmente all'attività di esportazione, vendita all'estero dei beni e servizi prodotti, mirata ad ampliare il proprio portafoglio clienti. Tuttavia, anche l'attività di investimento all'estero è un'importante voce del processo di internazionalizzazione delle imprese. Gli investimenti infatti consentono alle aziende di espandere la propria attività commerciale e produttiva oltre i confini nazionali, ampliando il perimetro della propria operatività e i potenziali clienti raggiunti.

L'attività di investimento oltre confine è da anni al centro del dibattito nella *business community* per le sue molteplici implicazioni. C'è infatti chi collega gli investimenti diretti esteri (Ide) ad un impoverimento dell'economia del paese di origine che “perde” risorse trasferite fuori dai confini nazionali e chi sottolinea il contributo che gli investimenti possono dare, più o meno direttamente, all'economia da cui provengono. Inoltre, il recente riaffacciarsi di misure protezionistiche nello scenario globale ha riportato alla ribalta le difficoltà dell'attività di investimento all'estero in presenza di politiche restrittive adottate dai paesi per “difendere” gli operatori nazionali.

Dal punto di vista del paese investitore, gli Ide possono essere visti come sostituti del commercio poiché le vendite locali nelle geografie estere rimpiazzano l'export, “danneggiando” l'industria nazionale. Allo stesso tempo, però, Ide e commercio possono essere complementari nella misura in cui gli investimenti all'estero generano maggiore competitività nei mercati oltreconfine, creano domanda per altri prodotti lungo la catena di fornitura, come beni intermedi e servizi per la realizzazione del prodotto finale, stabiliscono una piattaforma logistica di accesso ai mercati limitrofi, oppure modificano le abitudini di consumo – e di conseguenza la domanda – del paese di destinazione a favore dei prodotti (anche di altre industrie) del paese di origine. A conferma dell'effetto importante di questo secondo elemento, molti studi evidenziano una correlazione positiva tra gli Ide in uscita e le esportazioni del paese di origine dell'investitore²: l'effetto di creazione di export più

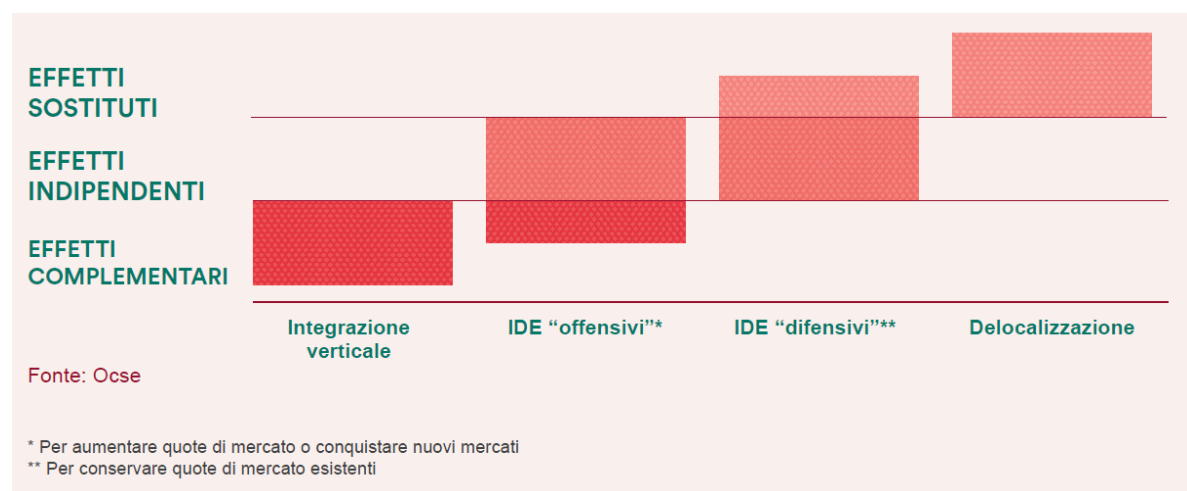
¹ Valentina Cariani e Gabriella Baldassarre sono analiste presso il Centro studi di Sace.

² Si vedano, tra gli altri: Robert E. Lipsey, “Home- and Host-Country Effects of Foreign Direct Investment”, in Robert E. Baldwin e L. Alan Winters (a cura di), *Challenges to Globalization*.

che compensa l'effetto di rimpiazzo di export. L'Ocse, confermando la complementarietà, ha calcolato il contributo che l'attività di investimento diretto all'estero produce sulle esportazioni, stimando un coefficiente di impatto nel lungo termine pari a 2, ovvero: un investimento genera nel tempo esportazioni, per il paese che lo effettua, pari al doppio del valore dell'investimento³.

La letteratura esistente è largamente concorde nel verificare che l'impatto degli Ide sulle esportazioni vari a seconda del motivo e del modo di investire. Ad esempio, alcune analisi hanno rilevato che gli Ide cosiddetti "offensivi", come quelli volti a favorire l'integrazione verticale e che hanno l'obiettivo primario di aumentare le quote di mercato o conquistare nuovi mercati, possono generare export aggiuntivo di beni intermedi e prodotti finiti per la casa-madre. Al contrario, gli Ide detti "difensivi", come nel caso di investimenti per l'espansione orizzontale e la delocalizzazione, che hanno l'obiettivo primario di conservare le quote di mercato esistenti, tendono ad avere un effetto sostitutivo sull'export (Figura 1). Tuttavia, la distinzione tra Ide orizzontali e verticali è più teorica che reale, poiché la maggior parte degli investimenti è configurabile come un'integrazione complessa di molteplici strategie.

Figura 1 | Principali tipi di Ide e possibili effetti della produzione estera sull'export dell'impresa nazionale



Nonostante una prevalenza dell'aspetto di complementarietà, che significa in generale che un paese esporta di più verso le destinazioni in cui investe di più, la forza e il segno del legame di causalità tra Ide ed export dipende da diverse variabili, talvolta omesse dalle statistiche. Queste variabili riguardano tipicamente

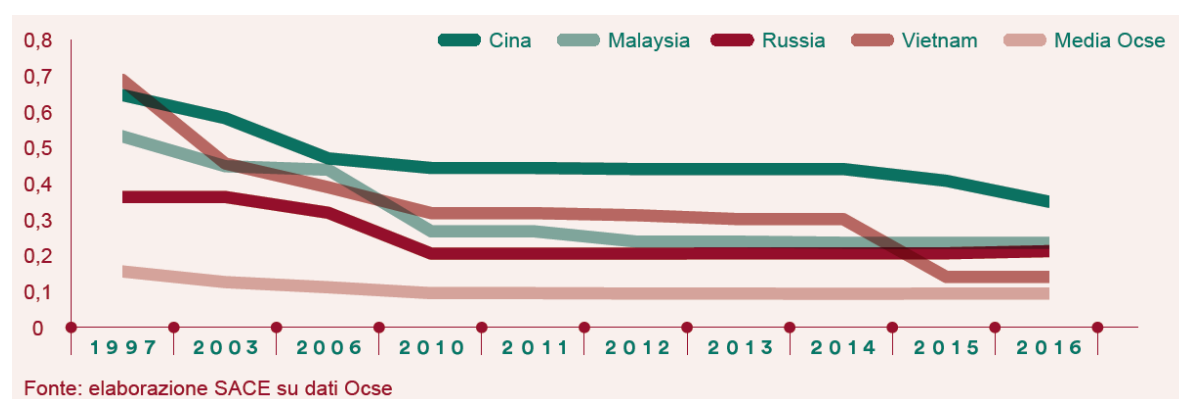
Analyzing the Economics, Chicago, University of Chicago Press, 2004, p. 333-382, <http://www.nber.org/chapters/c9543>; Raffaello Bronzini, "Does Investing Abroad Reduce Domestic Activity? Evidence from Italian Manufacturing Firms", in *Temi di discussione*, n. 769 (2010), <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2010/2010-0769>.

³ Lionel Fontagné, "Foreign Direct Investment and International Trade: Complements or Substitutes?", in *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, n. 1999/03, <http://dx.doi.org/10.1787/788565713012>.

le scelte politiche del paese ospitante in tema di apertura del commercio e degli investimenti.

L'argomento è di particolare attualità, considerata la recente tendenza di numerosi governi a porsi con sospetto nei confronti delle relazioni economiche con l'estero. Il calo sostenuto nei flussi globali di Ide (1.520 miliardi di dollari nel 2016, -14% rispetto al 2015) ha diffuso l'idea che sia in aumento il protezionismo degli investimenti, oltre a quello del commercio⁴. Le forme sono svariate: da nuove regole imposte sugli Ide in entrata al rafforzamento delle regole esistenti, da meccanismi di approvazione più stringenti all'estensione del concetto di industrie nazionali strategiche, e così via. Talvolta anche solo le intenzioni di un governo o la paura di una reazione negativa da parte delle comunità locali possono scoraggiare l'investimento.

Figura 2 | FDI Regulatory Restrictiveness Index, media Paesi Ocse e Paesi selezionati



In realtà, le statistiche mostrano una progressiva apertura nei confronti degli investimenti esteri negli ultimi vent'anni. L'*FDI Regulatory Restrictiveness Index* (Rri), che misura le barriere statutarie in materia di investimenti diretti esteri in 62 Paesi e 22 settori, è calato in media per i Paesi Ocse da 0,127 nel 1997 a 0,067 nel 2016⁵. In altri Paesi storicamente più chiusi, come Cina, Malesia, Russia e Vietnam, il calo è stato ancora più sostanziale, grazie alle importanti riforme intraprese nel corso degli anni in tema di Ide (Figura 2). Nel complesso, tuttavia, è estremamente difficile misurare tutte le alternative attraverso cui un paese può discriminare gli investitori esteri: lo stesso Rri guarda solo alle restrizioni legali e non a come le regole sono effettivamente implementate né a eventuali barriere informali. Non vi sono perciò metodi esaustivi per quantificare se e quanto questo protezionismo sia

⁴ Stephen Thomsen e Fernando Mistura, *Is Investment Protectionism on the Rise? Evidence from the OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index*, background note, Global Forum on International Investment, 6 March 2017, <http://www.oecd.org/investment/globalforum/2017-GFII-Background-Note-Is-investment-protectionism-on-the-rise.pdf>.

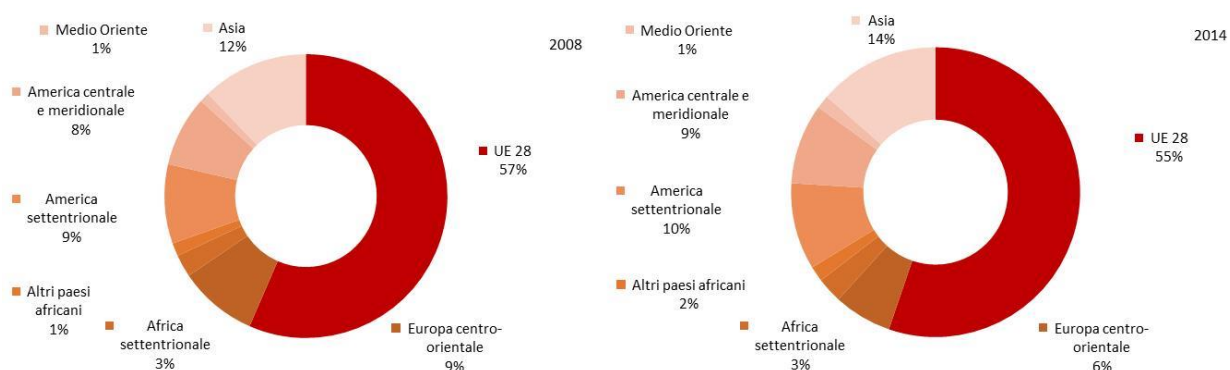
⁵ 1= chiusura completa, 0=apertura completa. L'Italia ha registrato nel 2016 un indice di apertura pari a 0,052, inferiore alla media Ocse.

in aumento, e l'impatto che ne deriverebbe sulla crescita e sulle relazioni di import/export da e verso il paese.

Le aziende italiane e gli investimenti all'estero: le indicazioni di Sace

Anche l'Italia si inserisce nel trend globale di una intensa attività con l'estero, con un impatto positivo, secondo quanto emerge dai dati, sulla performance del settore produttivo. Il nostro Paese ha diretto crescenti risorse oltre confine negli ultimi decenni: lo stock di Ide in uscita, che pesava solo per il 5% del Pil nel 1990, rappresentava quasi il 26% nel 2015, una quota tuttavia ancora inferiore a quella di paesi europei come Francia e Germania (circa il 55% del Pil)⁶. Importanti anche gli investimenti produttivi mirati ad incrementare il controllo di aziende estere ed entrare così in nuovi mercati. Le imprese manifatturiere estere controllate da società italiane erano oltre 13mila nel 2014, in crescita del 9% rispetto al 2008 (tasso peraltro simile a quello dell'export italiano nello stesso periodo, cresciuto dell'8%).

Figura 3 | Composizione geografica degli investimenti in imprese estere partecipate da imprese italiane (2008 e 2014, % per area geografica). Fonte: elaborazione Sace su dati Ice.

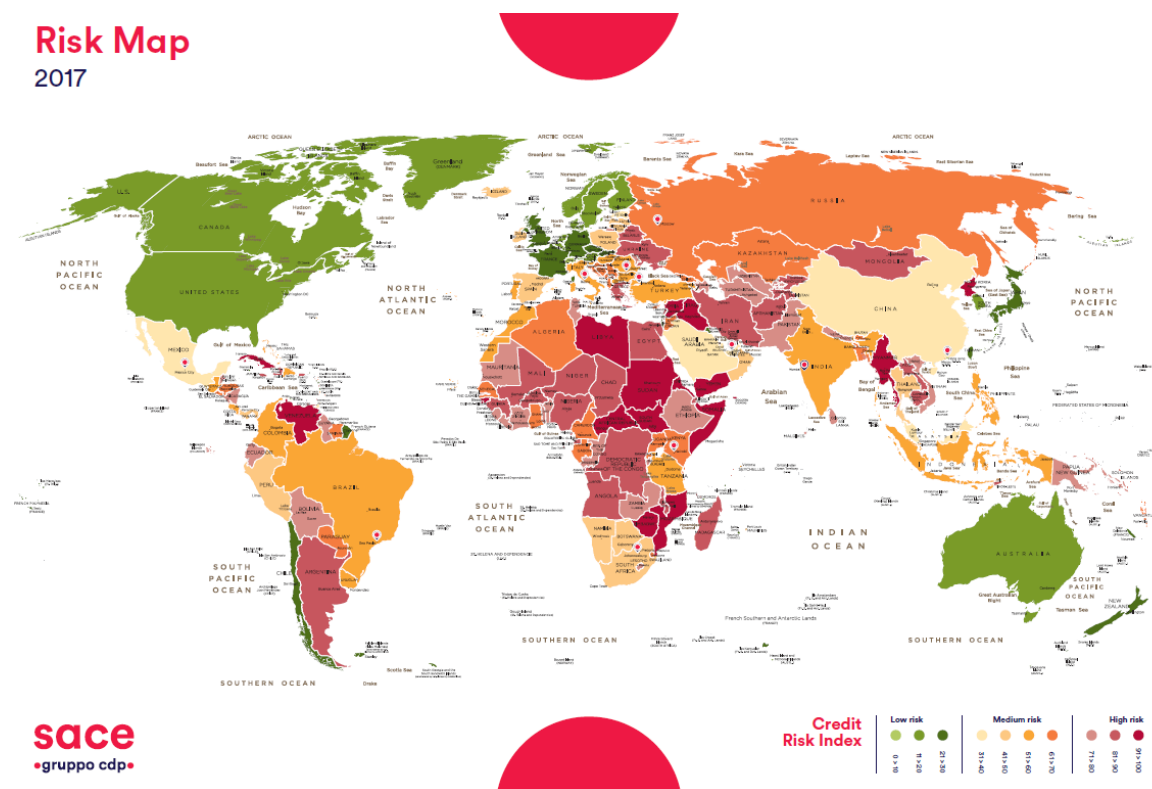


Le destinazioni degli investimenti italiani all'estero negli anni sono progressivamente cambiate a favore delle attività nei mercati emergenti, destinatari di crescenti investimenti da parte dell'Italia. Le geografie emergenti, infatti, presentano maggiori margini di potenzialità per le aziende esportatrici e investitrici, anche se con elementi di rischio eterogenei e in aumento. Tale tendenza, che emerge timidamente dall'analisi dei dati per area geografica (Figura 3), è confermata dai flussi di investimenti che negli anni hanno riguardato singoli

⁶ Istat, *Rapporto sulla competitività dei settori produttivi. Edizione 2017*, marzo 2017, <http://www.istat.it/it/archivio/197346>.

paesi, come quelli dell'Est Europa (dove si concentra circa il 20% delle partecipazioni italiane all'estero) o mercati emergenti più lontani come quelli dell'Asia (Cina, India) e del Medio Oriente (Emirati Arabi Uniti), dove il numero delle aziende partecipate dall'Italia è in forte aumento negli ultimi dieci anni (rispettivamente del 44% e del 43%)⁷.

Figura 4 | Risk&Export Map 2017. Fonte: Sace.



Le geografie emergenti spesso presentano maggiori margini di potenzialità per le aziende esportatrici ed investitrici rispetto a mercati più maturi, grazie ad attività economiche in crescita, trend demografici dinamici e fattori di competitività. Tuttavia, tali geografie possono presentare elementi di rischio eterogenei legati alla volatilità dei mercati in crescita. La scelta di geografie che offrano il giusto mix di rischi e opportunità è un elemento essenziale della strategia di internazionalizzazione delle imprese. Una interpretazione completa di tali fattori è pertanto un fattore chiave e in questa direzione Sace può fornire indicazioni tramite la Risk&Export Map, lo strumento interattivo presente sul sito (Figura 4). Questo strumento consente alle imprese di individuare gli elementi di rischio e di opportunità di ogni paese collegati sia all'attività di esportazione (*Export Opportunity Index*) che di investimento (*Investment Opportunity Index*)⁸.

⁷ Istituto nazionale per il commercio estero (Ice), *Italia Multinazionale 2016*, novembre 2016, <http://www.ice.it/statistiche/multinazionale.htm>.

⁸ Il primo indice valuta l'export italiano (sia in valore, sia l'andamento) e l'apertura verso l'esterno del Paese. Il secondo prende in considerazione la presenza italiana nel Paese, quanto pesano gli

Entrambi gli indici sintetizzano le opportunità di esportazione e investimento in circa 200 paesi con valori compresi tra 0 (opportunità minima) e 100 (opportunità massima).

I dati relativi all'*Investment Opportunity Index* suggeriscono circa 20 destinazioni interessanti per gli investimenti diretti delle imprese italiane (con un punteggio superiore a 60). Tra le geografie che ottengono un punteggio migliore ci sono mercati avanzati ed emergenti asiatici. In testa troviamo sempre l'India (in virtù dell'avvio di alcune riforme che, soprattutto in prospettiva, avranno effetti positivi sulla stabilità e sulla crescita), mentre scendono i punteggi di Stati Uniti e Regno Unito a causa dell'incertezza legata a questi due Paesi. Filippine, Perù, Polonia e Vietnam confermano la loro attrattività, grazie alle ottime prospettive e all'apertura all'esterno.

L'*Export Opportunity Index* individua invece 52 geografie con punteggio superiore a 60, destinazione di circa l'85% dell'export italiano. Sono soltanto 16, però, le geografie che hanno uno score di almeno 70 punti e che rappresentano il 56% della domanda estera di *Made in Italy*. La classifica è guidata da tre Paesi in forte crescita come partner commerciali dell'Italia: Spagna, Cina e Germania. Queste tre geografie hanno registrato un deciso aumento della domanda di prodotti nostrani nell'anno passato e altrettanto è atteso nei prossimi anni. Seguono India, Stati Uniti e Polonia, che si confermano destinazioni da presidiare, sia per la loro rilevanza per le nostre imprese, sia per le prospettive. Il calo del prezzo del petrolio penalizza Emirati Arabi Uniti, Arabia Saudita e Qatar, che vedono il loro punteggio ridursi di diversi punti.

I processi di internazionalizzazione avviati dalle imprese anche attraverso le attività di investimento all'estero si sono riflessi positivamente sulle *performance* delle aziende, come emerge dai dati delle imprese. Le aziende che conseguono processi di crescita sui mercati internazionali evidenziano livelli di produttività più alti rispetto alle altre imprese e il differenziale cresce ulteriormente per le imprese con investimenti diretti all'estero e per quelle che ricevono partecipazioni da parte di imprese o gruppi esteri⁹. Dallo studio per il 25esimo anno di Simest a supporto delle imprese italiane emerge che le aziende che hanno effettuato investimenti diretti all'estero con Simest hanno registrato migliori *performance* in termini di ricavi, occupazione e immobilizzazioni materiali rispetto alla media¹⁰. Altre evidenze raccolte dalla Banca d'Italia confermano che tra i benefici dell'internazionalizzazione vi è anche l'aumento della produttività totale dei fattori

investimenti e la grandezza del Pil, il *business environment*, le prospettive di crescita, gli accordi commerciali in vigore e la segretezza finanziaria.

⁹ Istituto nazionale per il commercio estero (Ice), *L'Italia nell'economia internazionale. Rapporto ICE 2015-2016*, luglio 2016, <http://www.ice.it/statistiche/rapporto2015.htm>.

¹⁰ Simest (2016), *Simest, 25 anni di viaggi con le imprese italiane nel mondo*, novembre 2016, http://www.simest.it/imgpub/Libro_25_anni_1.pdf.

(+2-4% per le imprese internazionalizzate rispetto al campione di imprese attive sul mercato interno)¹¹.

L'evidenza empirica suggerisce quindi non solo una correlazione positiva tra internazionalizzazione e *performance* delle aziende, ma una sempre maggiore propensione ad aprirsi ai mercati esteri da parte delle aziende italiane. Questo trend viene oggi ulteriormente facilitato dalla presenza di un sistema più integrato di supporto alle aziende: il Polo dell'export e dell'internazionalizzazione del gruppo Cdp, formato da Sace e Simest, che racchiude tutti gli strumenti per il supporto alle imprese italiane che vogliono competere e crescere a livello internazionale.

¹¹ Alessandro Borin e Michele Mancini, "Foreign Direct Investment and Firm Performance: An Empirical Analysis of Italian Firms", in *Temi di discussione*, n. 1011 (giugno 2015), <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2015/2015-1011>.

PARTE IV

FOCUS GEOGRAFICI

IV.1. Il futuro della Turchia in Europa: come procedere?

Nathalie Tocci¹

A ridosso del referendum costituzionale turco dell'aprile 2017 è emerso un acceso dibattito sul tema della sospensione dei negoziati per l'adesione della Turchia all'Unione europea. Gli emendamenti costituzionali proposti dal referendum prevedono una concentrazione di potere nelle mani del Presidente senza precedenti – per lo meno in un paese democratico. Nel 2019, quando entreranno in vigore, difficilmente si potrà definire quello turco un sistema democratico, non solo nella pratica ma anche sulla carta. L'opposizione al processo di adesione della Turchia nell'Ue si è fatta sentire quando, in seguito alla vittoria del “sì” con il 51% dei voti, il presidente Recep Tayyip Erdoğan ha riproposto la reintroduzione della pena di morte. Nella notte della vittoria, il Presidente ha alluso alla possibilità di due ulteriori referendum, uno sulla pena di morte e l'altro sulla sospensione dei negoziati di adesione all'Ue. La situazione si è calmata durante la riunione informale (formato Gymnich) dei ministri degli Affari esteri dei paesi membri dell'Ue tenutasi a fine aprile, alla quale il ministro degli Affari esteri turco Mevlut Cavusoğlu era stato invitato, ed è venuto e ripartito senza causare gravi rotture. Allo stesso modo, l'incontro tra Erdoğan, il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker e il presidente del Consiglio europeo Donald Tusk – avvenuto pochi giorni dopo il disastroso incontro tra Erdoğan e il presidente americano Donald Trump – è stato abbastanza costruttivo.

La domanda, tuttavia, rimane: è arrivata l'ora di mettere fine al moribondo processo di adesione della Turchia all'Ue o no?

Sospendere o non sospendere, questo è il dilemma

Da anni sono una convinta sostenitrice del futuro della Turchia nell'Ue. A partire dalla metà degli anni '90, ho promosso l'adesione della Turchia all'Ue, vedendola come un obiettivo cruciale per una visione di società aperta sia in Turchia che nell'Unione, che sottoscrivo in pieno. Nel periodo che ha preceduto il referendum, soprattutto dopo che la Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa si è pronunciata in modo molto negativo riguardo al pacchetto costituzionale², mi sono

¹ Nathalie Tocci è direttore dello IAI.

² Council of Europe Venice Commission, *Turkey: Opinion on the Amendments to the Constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a National*

chiesta se ormai il Rubicone non fosse stato passato, e fosse arrivato il momento di sospendere i negoziati. La Commissione di Venezia ha fatto notare fino a che punto la separazione dei poteri in Turchia sarebbe stata demolita in seguito ai cambiamenti costituzionali. I negoziati per l'adesione si aprirono nel 2005 poiché l'Ue riteneva che la Turchia soddisfaceva "sufficientemente" i criteri politici di Copenhagen. Ricordo ai lettori che di questi criteri fanno parte la democrazia, i diritti umani, lo stato di diritto, e i diritti delle minoranze. Tenendo conto del costante indebolirsi della democrazia in Turchia nel corso degli ultimi anni – dimostrato ulteriormente dal referendum del 2017 – chi può ancora dire seriamente che la Turchia soddisfa questi criteri "sufficientemente"?

La domanda è ovviamente retorica. Per questo motivo, cominciai a nutrire dubbi sul processo di adesione per la prima volta già dal 1999. Ma continuo a pensare che, malgrado il prezzo (elevato) che l'Unione potrebbe pagare mantenendo invariata la situazione attuale, non è ancora giunto il momento di sospendere il processo. Proverò a spiegare il perché.

La logica errata della sospensione

Esistono tre buone ragioni per le quali l'Ue dovrebbe mantenere viva, almeno per ora, la possibilità di un'eventuale adesione, anche se il processo di adesione è sempre più problematico, imperfetto e vuoto.

Prima di tutto, bisogna mantenere un legame organico con la società civile turca. Sono stata molto colpita dal risultato del referendum dello scorso aprile. Come potevamo aspettarci, la campagna per il referendum è stata lontana anni luce dall'essere giusta e libera. Sia la campagna che il voto sono stati segnati da intimidazioni, attacchi, grandi disparità sia per la copertura mediatica che per il tempo concesso alle due parti nel dibattito, lo stato di emergenza e l'arresto di migliaia di giornalisti, attivisti e leader politici contrari alla riforma costituzionale. Casi di brogli elettorali hanno ricevuto molta attenzione da parte dei media il giorno del voto. Malgrado tutto ciò, il 49% della popolazione ha avuto il coraggio – sì, il coraggio – di dire di no, e il tasso di affluenza alle urne è stato di oltre il 70%, sottolineando l'importanza attribuita dai cittadini al voto stesso. Ancora una volta i cittadini turchi hanno dimostrato la loro "resilienza" democratica – come già fecero nel 2002 quando l'Akp vinse in maniera schiacciante la sua prima vittoria, o nel giugno 2015 quando il voto per l'Akp si ridusse notevolmente e il partito pro-curdo Hdp superò per la prima volta la soglia del 10%. I turchi hanno mostrato un elevato grado di maturità democratica che dovrebbe far arrossire alcune democrazie occidentali molto più navigate. Mi chiedo dunque se sia giusto abbandonare questa società civile, e la risposta è inequivocabilmente no. Il rapporto tra l'Ue e la società

turca, a partire dalla società civile (nella sua totalità, senza escludere le organizzazioni filo-governative), dovrebbe rafforzarsi, non il contrario. Una sospensione del processo di adesione causerebbe tra l'altro una riduzione considerevole degli ingenti fondi versati dall'Ue alla Turchia, e quindi anche del sostegno europeo alla società civile turca. In questo preciso momento tale strategia rappresenterebbe esattamente il contrario di ciò che l'Unione dovrebbe fare, e certamente anche di ciò di cui ha bisogno la società civile turca, disillusa com'è verso l'Unione.

In secondo luogo, bisogna essere chiari: una sospensione, anche se legalmente diversa da un'interruzione definitiva, è uguale ad essa da un punto di vista politico. Ogni questione legata all'allargamento dell'Unione necessita dell'unanimità degli Stati membri. Si sa che diversi Stati membri hanno dubbi o sono contrari all'entrata della Turchia nell'Ue, e non solo per le condizioni pietose del suo sistema democratico o dei diritti umani nel paese. All'inizio degli anni 2000, mentre la Turchia procedeva in una democratizzazione silenziosa, molti in Europa iniziarono ad obiettare all'ingresso della Turchia in Europa sostenendo che era troppo grande, troppo povera e troppo musulmana, senza tenere conto dello stato della sua democrazia e della difesa dei diritti umani nel paese. Se l'Ue dovesse sospendere i negoziati per l'adesione della Turchia, è difficile immaginare che questi oppositori accettino in futuro di rimettere in moto il processo, anche se la Turchia dovesse diventare un caso esemplare di democrazia liberale. E se in futuro la Turchia si rimettesse sulla rotta che porta a una società più democratica, con una maggiore attenzione per i diritti umani e per lo stato di diritto? Se ciò avvenisse dopo che l'Unione ha sospeso il processo di adesione, la Turchia si troverebbe davanti un'Ue che le ha voltato le spalle, il che sarebbe un grave errore strategico. Anche se oggi la possibilità concreta di cambiamenti drastici in Turchia in tal senso sembra alquanto improbabile, non bisogna dimenticare che la politica può cambiare rapidamente, a volte in modo molto più sorprendente e repentino di quanto ci si aspetti. In questo, la Turchia non è un'eccezione. Anche se la situazione attuale non sembra possa cambiare (in modo positivo) nel futuro prossimo, il dinamismo della politica turca è tale da poter causare inaspettati cambi di rotta. Nella sua storia, dall'editto di Tanzimat nel 1839 alla creazione della Repubblica nel 1923, dall'inserimento del sistema multipartitico nel 1950 alla rivoluzione democratica (dal 2001 al 2005), la società turca ha ripetutamente dimostrato la propria capacità di cambiare, a volte in modo brusco e per il meglio.

Inoltre, è essenziale non gettare via il bambino con l'acqua sporca. Il processo di adesione, che è da tempo moribondo, ha ancora però due funzioni importanti e interconnesse. Grazie al suo status di paese candidato, la Turchia riceve una grande attenzione da parte dell'Unione in termini di personale e di risorse, molto più di paesi come Stati Uniti, Russia e Cina. Basti pensare che la delegazione dell'Ue ad Ankara, con i suoi 200 funzionari e diplomatici, è la più grande delle 139 delegazioni europee nel mondo. Se i negoziati per l'adesione della Turchia fossero sospesi, sarebbe difficile giustificare questa significativa presenza. Inoltre, le

procedure di adesione forniscono un quadro di leggi e di norme che reggono la relazione Ue-Turchia: un'ancora di norme che permette all'Unione di incoraggiare lo sviluppo della democrazia e dei diritti umani in Turchia. Nessun'altro potere globale o regionale, dagli Stati Uniti alla Russia, dalla Cina all'Arabia Saudita, svolge un ruolo simile.

Non a torto, alcuni dicono che quest'ancora dell'Ue per la democratizzazione della Turchia non esiste più da tempo. In effetti essa si è poco a poco indebolita a causa della scarsa credibilità del prospettato ingresso della Turchia nell'Unione. Durante il periodo d'oro della democratizzazione turca nei primi anni 2000, in particolare, i danni causati da leader europei come l'ex Presidente francese Nicolas Sarkozy, che cominciò a opporsi apertamente alla candidatura turca, sono incalcolabili. Con la Turchia che fa passi indietro nel suo processo di democratizzazione, è chiaro come l'Ue non stia riscuotendo alcun successo nell'impedire questo degrado democratico. Tuttavia, anche se vuoto e in un certo senso artificiale, il processo di adesione rimane nella forma uno strumento che permette all'Ue di avere uno spazio di dialogo e la legittimità necessari per difendere leggi e valori in Turchia. Senza i negoziati per l'adesione o una struttura alternativa di norme e regole, l'affermazione e la tutela di questi valori non sarebbe soltanto difficile da sostenere, ma addirittura impossibile.

Perciò, prima di considerare una sospensione del negoziato, deve essere pensato e messo in opera un sistema alternativo di dialogo tra Ue e Turchia. Quest'alternativa dovrebbe indubbiamente essere pragmatica e includere una forma di cooperazione strutturata sulle questioni di maggiore interesse per l'Unione e per la Turchia, dagli scambi commerciali agli investimenti, dalla migrazione alla mobilità, dall'energia alle questioni climatiche, dalla politica estera alla lotta al terrorismo.

L'Ue e la Turchia collaborano già su queste tematiche. La dichiarazione Ue-Turchia del marzo 2016³, anche se problematica, dà tuttavia una struttura per cooperare su questioni di migrazione e mobilità. La cooperazione su tematiche di sicurezza, specialmente nel contesto della lotta al terrorismo, è aumentata negli ultimi anni malgrado le tensioni sullo stato dei diritti umani in Turchia e le opinioni divergenti sulla natura dei partiti curdi Pkk/Pyd o del movimento di Fethullah Gülen, ribattezzato dal governo turco "Fetö", ovvero l'organizzazione terrorista di Fethullah.

Ancor più importante, l'Ue e la Turchia stanno valutando la possibilità di negoziare un'unione doganale aggiornata per includere servizi, *procurement* e agricoltura. I disaccordi rimangono, specialmente sui trasporti, sulla partecipazione turca ai negoziati per accordi di libero scambio con paesi terzi, e sull'applicazione dell'unione doganale alla Repubblica di Cipro, che la Turchia non riconosce. L'importanza di un'unione doganale migliorata e aggiornata va sottolineata: la

³ Consiglio europeo, *Dichiarazione UE-Turchia*, 18 marzo 2016, <http://europa.eu/!XY94WK>.

Turchia è un partner commerciale importante per l'Ue, che, a sua volta, è di gran lunga il partner commerciale più importante della Turchia. Inoltre, dall'Unione europea provengono oltre il 70% degli investimenti esteri nel paese. Questo dato diviene ancora più importante se si tiene conto che, per un'economia aperta come quella turca, gli investimenti diretti esteri sono assolutamente fondamentali per sostenere la crescita economica e stabilizzare l'occupazione, ma anche per sostenere il livello di disavanzo delle sue partite correnti, strutturalmente elevato (livelli elevati di importazioni energetiche e tassi di risparmio tradizionalmente bassi). In questo contesto, la dimensione economica del rapporto Ue-Turchia è essenziale, e un'unione doganale rinnovata aumenterebbe senza dubbio i vantaggi per entrambe le parti.

Il motivo principale per il quale una nuova unione doganale è così importante è soprattutto politico. Dei vari tipi di cooperazione possibili – migrazione, sicurezza, economia – è l'ultimo, e in particolar modo un'unione doganale aggiornata, che può strutturare e regolare il rapporto Ue-Turchia. In un contesto in cui i negoziati per l'adesione rischiano di estinguersi, è essenziale ristabilire una struttura istituzionale di regole e di norme nella quale possano rientrare i vari temi sui quali la cooperazione è possibile. Un accordo su una nuova unione doganale potrebbe essere al centro di tale struttura.

Anche senza un sistema di regole e norme, la relazione tra Ue e Turchia continuerà a esistere data l'interdipendenza che esiste tra i due. Sarebbe tuttavia un rapporto puramente transazionale, e agirebbe contro molti degli interessi dell'Ue e della società turca. In questo, l'Ue deve certamente essere pragmatica. Come spiega la Strategia globale dell'Ue, questo pragmatismo deve essere basato su dei principi, evitando di sospendere il processo di adesione se non esiste un sistema alternativo di regole e di norme per gestire le relazioni Ue-Turchia⁴.

Nei confronti della Turchia, l'Ue si trova in una posizione scomoda: verrà criticata se sospenderà il processo di adesione, ma anche se non lo farà. Continuare il processo di adesione come se nulla fosse danneggerebbe senza dubbio la credibilità dell'Unione. Tuttavia, nel caso delle relazioni con la Turchia, la credibilità europea è già molto fragile. Sospendere il processo ora vorrebbe dire abbandonare la società turca, mettere in mano agli scettici la relazione Ue-Turchia, e significherebbe tagliare quel vincolo esterno democratico garantito dal processo di adesione senza aver messo in moto un quadro istituzionale alternativo.

L'ancora dell'adesione potrebbe essere abbandonata in modo unilaterale da Erdoğan, oppure dall'Ue (per esempio se la Turchia dovesse reintrodurre la pena di morte), o anche consensualmente da entrambi. Siccome non si può prevedere quale di questi scenari si realizzerà, è fondamentale trovare una soluzione alternativa che

⁴ Servizio europeo per l'azione esterna (Seae), *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, giugno 2016, p. 35, <http://europa.eu/!pr79yu>.

preveda un sistema contrattato di regole per gestire la relazione mentre i negoziati d'adesione sono ancora in corso, almeno formalmente.

Tenendo conto di tutto ciò, mantenere lo *status quo* è il minore dei mali. L'ora della sospensione non è (ancora) arrivata. Ma quella di accelerare la spinta verso un'unione doganale moderna sì.

IV.2. Egitto tra futuro e precarietà

Azzurra Meringolo¹

L'Egitto continua a essere un attore fondamentale nello scacchiere nordafricano e mediorientale, grazie alla sua posizione e alla sua rilevanza geopolitica. Negli ultimi anni, questo Paese è diventato un partner sempre più importante soprattutto per l'Europa, giocando un ruolo ponte tra le due sponde del Mediterraneo. In questo quadro, ancora più particolare è la sua relazione con l'Italia. Non solo per le questioni migratoria ed energetica, ma anche per il ruolo che il Cairo sta giocando in Libia. Tutto ciò aveva portato, nel 2014, l'allora premier Matteo Renzi a scommettere e investire politicamente sul nuovo presidente – l'ex generale Abdel Fattah Al-Sisi – e sul suo ruolo di stabilizzatore regionale. A un anno dalla brutale morte di Giulio Regeni, la relazione con l'Egitto è ai minimi storici. Nonostante le attese riforme strutturali e le migliorie macroeconomiche, i militari stanno mantenendo una stabilità che appare insostenibile nel lungo periodo.

Le riforme economiche

Dopo la buona *performance* economica registrata tra il 2004 e il 2008, quando i tassi di crescita erano superiori al 6%², gli sconvolgimenti politici che hanno attraversato il Paese a partire dal 2011 hanno condotto a un periodo di stagnazione. Per superarlo, l'Egitto ha intrapreso un audace programma di riforme economiche di cui da tempo si sentiva l'esigenza, ma che il governo temporeggiava a implementare, temendo un conseguente indebolimento del regime. Cercando di stimolare l'economia e migliorare il tessuto imprenditoriale, queste riforme mirano a garantire una crescita equilibrata e inclusiva in un Paese dove la popolazione cresce a un ritmo medio del 2 % annuo.

Il primo pacchetto di riforme si è concentrato sul ribilanciamento degli aspetti macroeconomici, cosa che ha richiesto l'adozione, contemporaneamente, di una serie di complesse scelte politiche. Oltre all'introduzione della legge sull'Iva – novità assoluta per il contesto egiziano- sono stati dolorosamente tagliati i sussidi per carburanti e prodotti energetici. A queste misure ha fatto seguito la liberalizzazione del tasso di cambio della sterlina egiziana che ha condotto a un suo marcato deprezzamento nei confronti del dollaro.

¹ Azzurra Meringolo è giornalista presso la RAI.

² I dati sono presi dal più recente Country Report pubblicato dall'Economist Intelligence Unit.

Il secondo pacchetto di riforme ha avuto invece come obiettivo il miglioramento del settore degli investimenti e la sua *governance*, al fine di rendere l'Egitto un Paese potenzialmente più attraente. A tale fine, nell'ottobre 2016, è stata approvata la legge sulla riforma del servizio pubblico. Questa è stata seguita da una serie di altre riforme atte a rimuovere le barriere agli investimenti. Così vanno intese la legge sulle licenze industriali, quella sugli investimenti e quella riguardante il diritto societario.

Questo intenso programma di riforme è stato ampiamente sponsorizzato e poi sostenuto da importanti partner dell'Egitto come la Banca mondiale, la Banca africana di sviluppo e il Fondo monetario internazionale. Quest'ultimo, lo scorso novembre, ha approvato il versamento di un prestito triennale da 12 miliardi di dollari, il più grande aiuto finanziario concesso da questa istituzione a un Paese del Medio Oriente. A questo maxi-assegno si affiancheranno altri 6 miliardi concessi da un gruppo di Paesi tra cui Cina, Emirati Arabi, i Paesi del G7, che serviranno anche da garanzia per il Fmi, nonché un'emissione obbligazionaria da almeno 2-2,5 miliardi di dollari.

A seguito di queste novità, l'economia egiziana ha iniziato gradualmente a migliorare, come mostra il tasso di crescita annuale del Pil che è passato dal 2% nel periodo 2010/2011-2013/2014 al 4,3% del 2015/2016, poco sopra la media mondiale (3,8%) ma ancora al di sotto della media degli altri Paesi emergenti (5,5%). Meno promettente però il 2017. Senza l'attesa ripresa del settore turistico e con un ritorno solo parziale degli investimenti fatti per raddoppiare il Canale di Suez in un tratto di 37km, quest'anno la crescita registrata nel primo quadrimestre si è fermata al 3,4%, dato nettamente inferiore a quel 5,1% registrato nello stesso quadrimestre lo scorso anno.

Le migliorie economiche non sono state indolori. Le riforme, e i loro effetti, hanno infatti esacerbato il malcontento sociale. La liberalizzazione del tasso di cambio ha portato a una svalutazione della sterlina nei confronti del dollaro superiore al 50%, influenzando negativamente i risparmi. E anche l'inflazione è salita alle stelle. Secondo quanto dichiarato nel febbraio 2016 dall'agenzia statistica nazionale Capmas, i prezzi dei prodotti alimentari sono aumentati del 40%. A risentirne maggiormente sono stati non solo i settori più poveri e vulnerabili della società, i più toccati dall'aumento dei prezzi dei beni di prima necessità, ma anche la classe media. L'inflazione ha influito negativamente sulla crescita dei consumi privati, condizionata anche dall'elevato tasso di disoccupazione, oltre il 12% e con tassi più alti tra donne e giovani.

La situazione politica

A parte queste riforme *top-down*, la *leadership* egiziana non sembra avere una vera e propria strategia per uscire dalla crisi economica e al contempo risolvere quei problemi che, dalla disoccupazione al prezzo dei mezzi di trasporto, interessano i

cittadini medi. La gestione della politica è ancora concentrata nelle mani di una ristretta cerchia di militari. Le decisioni, non solo quelle economiche, vengono quasi sempre prese in modo poco trasparente e senza previa consultazione degli *stakeholder*. L'élite imprenditoriale è esclusa da ogni processo decisionale. Anche se i pochi che nei fatti governano non hanno esperienza, non sono pronti ad accogliere soluzioni provenienti dall'esterno, anche a causa della mancanza di fiducia nei confronti della società civile.

Questa è nei fatti marginalizzata e silenziata, proprio come le forze di opposizione al regime. Dopo la breve esperienza al potere e il ritorno alla clandestinità, i Fratelli musulmani hanno intrapreso un processo di riorganizzazione della *leadership*. Questo ha coinvolto non solo i vertici in carcere, ma anche i Fratelli rifugiati nella diaspora e ha alla fine condotto a una profonda scissione interna. Anche se la frangia più giovane della Confraternita si è pronunciata a favore di un ritorno alla violenza, in pratica questo non è ancora avvenuto. Complessa anche la riorganizzazione delle forze liberali antagoniste al regime. A causa del serrato controllo dello spazio pubblico e della mancanza di pratica ed esperienza politica, queste forze faticano a organizzarsi e a strutturarsi per diventare realmente competitive.

Nonostante il crescente malcontento nei confronti del regime, anche a causa degli effetti delle sue riforme, solo pochi cittadini hanno fino ad ora trovato il coraggio di accogliere gli inviti a tornare in strada per manifestare contro i militari. Anche se, vista la precarietà del contesto, non si può del tutto escludere un cambio di regime più o meno violento, è molto probabile che alle elezioni del 2018 il presidente Al-Sisi venga riconfermato. Questo anche a causa di una reale mancanza di alternative e di una grande voglia di stabilità.

La stabilità garantita oggi da Al-Sisi non appare però sostenibile nel lungo periodo. Non solo perché è molto costosa in termini di diritti umani, ma anche perché il regime non appare intenzionato a promuovere un processo politico realmente inclusivo, l'unico in grado di garantire una credibile stabilità nel lungo periodo. Come già insegna la storia del Paese e della regione, l'attuale ricetta potrebbe però avere effetti collaterali, spingendo le frange più estremiste a ricorrere alla violenza.

Questo sta in parte già succedendo. Da ormai quattro anni, sono attivi gruppi estremisti nel Sinai, dove vige da tempo lo stato di emergenza. Roccaforte degli islamisti più estremisti e ora meta prediletta dai seguaci dell'autoproclamatosi "stato islamico", è qui che il movimento *Ansar Beit al-Maqdis* si è trasformato in *Wilayat al-Sinai*, la "provincia egiziana" che ha dichiarato lealtà al "Califfato" di Abu Bakr al-Baghdadi e ha firmato diversi attentati, anche contro cristiani residenti in questa zona. In alcuni villaggi si è assistito a un vero e proprio esodo di cristiani che ha messo a nudo l'incapacità del governo di proteggere questa minoranza, già vittima di diversi cruenti attentati nei luoghi di culto delle principali città del Paese. A seguito dell'ultimo attentato in occasione della Domenica delle Palme nelle chiese del Cairo e di Alessandria, Al-Sisi ha esteso, per tre mesi, lo stato di emergenza vigente nel Sinai a tutto il Paese. Questi tragici eventi hanno confermato l'abilità dei jihadisti di agire

anche al di fuori del Sinai, colpendo località urbane. Nel 2016 si è infatti registrato un aumento di questi attacchi. Se nel 2013, fuori dalla Penisola si erano contati 261 attentati, lo scorso anno si è arrivati vicino a quota 700.

La situazione internazionale

L'allarme securitario si estende anche lungo il confine con la Libia, Paese all'interno del quale il regime egiziano si è schierato al fianco del generale Khalifa Haftar, sostenendo i suoi sforzi contro le forze rappresentati l'Islam politico. Il dossier libico, così come la lotta al terrorismo, è la prima questione che manovra le relazioni internazionali egiziane soprattutto con Stati Uniti e Unione europea. Dopo il raffreddamento durante gli anni di Barack Obama, la relazione con Washington sta ora tornando calorosa. Al-Sisi è stato infatti uno dei pochi leader internazionali a garantire sostegno a Donald Trump quando questi era ancora in campagna elettorale. Da quando il magnate è entrato alla Casa Bianca, il presidente egiziano sta godendo del suo sostegno. L'Egitto è un partner indispensabile degli Stati Uniti nella lotta contro il terrorismo di matrice islamista.

Tentando di mantenere relazioni cordiali con i Paesi europei, l'Egitto deve fare i conti con la problematica relazione con l'Italia. Dopo la tragica morte di Giulio Regeni si è aperta una crisi bilaterale culminata con il richiamo dell'ambasciatore italiano dal Cairo. Anche se il nuovo ambasciatore italiano, Giampaolo Cantini, è stato nominato il 10 maggio dello scorso anno, questi è ancora a Roma.

A non migliorare sono anche le relazioni con Turchia e Qatar, Paesi che ospitano numerosi esuli della Fratellanza musulmana. Il Cairo li accusa infatti di sponsorizzare progetti che mirano a destabilizzare gli equilibri interni al Paese.

Altalenante invece la relazione con gli altri Paesi del Golfo, in primis l'Arabia Saudita. Fino ad ora, l'Egitto è stato assolutamente dipendente dai petrodollari donati dai monarchi che hanno garantito la liquidità delle finanze pubbliche dell'Egitto post rivoluzionario. Sul futuro di questo sostegno pesa però non solo il crollo del prezzo del petrolio, ma anche la crescente tensione tra i due Paesi sui dossier siriano e yemenita. Riad si aspettava infatti maggior impegno dagli alleati egiziani in questi scenari di guerra. In aggiunta, una corte egiziana ha recentemente bloccato la cessione delle due isole di Tiran e Sanafir che Al-Sisi aveva ceduto ai sauditi con un accordo dell'aprile 2016. La crisi bilaterale sembra però in via di risoluzione. Dopo una sospensione di sei mesi dell'invio di forniture di petrolio al Cairo, a marzo Riad ne ha annunciato la ripresa, in una mossa che è sembrata lanciare un messaggio di distensione. In campo energetico è importante ricordare anche la scoperta da parte di Eni, nell'agosto 2015, del giacimento di gas di Zohr, il più grande mai scoperto dall'azienda italiana nel Mediterraneo. Questo giacimento potrebbe non solo soddisfare la domanda interna egiziana, ma anche permettere al Cairo di tornare nella lista dei Paesi esportatori di gas.

Mentre la relazione con la Russia non ha subito l'accelerazione annunciata verso la fine della presidenza Obama, originale è l'accordo firmato con la Cina che prevede finanziamenti pari a 2,7 miliardi di dollari. Pechino si mostra sempre più interessata al Canale di Suez e agli scambi nel Mediterraneo, il cui volume è in aumento grazie soprattutto alla crescita della rotta che lega l'Europa all'estremo oriente.

IV.3. La Cina tra riforme interne e nuove proiezioni internazionali

Lorenzo Mariani¹

La crisi del modello economico cinese

Per la prima volta dal 1989, nel maggio di quest'anno l'agenzia Moody's ha deciso di tagliare il rating sovrano cinese, portando i titoli del debito pubblico cinese dalla classe Aa3 alla classe A1. Il motivo del declassamento è che le riforme strutturali messe in campo da Pechino nel corso degli ultimi due anni non sono riuscite nel loro obiettivo principale: rallentare la crescita del debito aggregato del paese, attualmente al 300% rispetto al Pil nazionale². La decisione di Moody's è solamente l'ultimo di una serie di segnali, lanciati da diverse voci nella comunità finanziaria internazionale, che da tempo annunciano con preoccupazione il progressivo rallentamento dell'economia cinese.

Con il 6,9% di crescita annua del Pil registrato nel primo quarto del 2017, l'economia cinese viaggia ancora ad un ritmo invidiabile, soprattutto se confrontata con le economie più sviluppate³. Inoltre, le attuali proiezioni per il periodo 2017-2020 confermano che il paese rimarrà una tra le principali forze motrici dell'economia globale anche nei prossimi anni. Nonostante ciò, le buone *performance* realizzate e previste non riflettono l'attuale stato di salute dell'economia.

Dopo trent'anni di crescita incontrastata, l'economia cinese si ritrova ora a dover attraversare una fase critica del suo sviluppo: il modello economico adottato a partire dal 1978 sotto la spinta riformatrice di Deng Xiaoping ha permesso al paese di diventare la seconda potenza economica al mondo, ma al tempo stesso ha creato o alimentato una serie di squilibri che non possono più essere ignorati. L'aumento della disuguaglianza sociale, l'invecchiamento della popolazione, la diminuzione della forza lavoro, la difficile transizione dal settore manifatturiero a quello dei servizi sono solo alcune delle criticità che minacciano la stabilità economica e sociale del paese. Il "capitalismo controllato", adottato dal Politburo quando la Cina era ancora la "fabbrica del mondo", è stato trainato per decenni dalle esportazioni e

¹ Lorenzo Mariani è assistente alla ricerca presso lo IAI.

² Martin Farrer, "China Risks Another Downgrade If Debt Bubble Not Fixed, Says Moody's", in *The Guardian*, 26 maggio 2017, <https://gu.com/p/6g9a2/stw>.

³ Yuan Yang e Lucy Hornby, "Chinese Economy Grows 6.9% in First Quarter", in *Financial Times*, 17 aprile 2017.

dagli investimenti nell'industria pesante e nel settore infrastrutturale⁴. Le industrie di stato hanno potuto beneficiare di un accesso al credito facilitato, spesso a discapito delle iniziative private, ed il continuo flusso di sussidi statali ha favorito una condotta non irreprensibile di tali imprese, portando spesso ad un'allocazione distorta del capitale che nel tempo ha generato un crollo nell'efficienza degli investimenti. La mancata redistribuzione di ricchezza e sviluppo tra la zona costiera e l'entroterra è stata inoltre accompagnata da una radicalizzazione della disuguaglianza sociale, fattori che hanno alimentato la creazione di un flusso migratorio interno di circa 280 milioni di persone⁵.

La necessità delle riforme e l'ossessione per la crescita

In un certo senso è stato lo stesso successo del “miracolo cinese” ad impedire l'introduzione di aggiustamenti gradualisti all'“economia socialista di mercato con caratteristiche cinesi”. La crescita economica è stata sin dai tempi di Deng un'importante fonte di legittimazione per il partito ed il timore di fermare, o anche solamente rallentare, tale crescita ha portato la classe dirigente cinese a procrastinare l'introduzione dei correttivi necessari per ottenere uno sviluppo più omogeneo del paese.

Questa ossessione per il tasso di crescita ha fortemente influenzato anche la risposta cinese alla crisi finanziaria del 2008, quando il governo ha varato un pacchetto di stimolo da 550 miliardi di euro a sostegno della domanda interna e dell'occupazione⁶. L'intervento di Pechino ha protetto il paese nel breve periodo ma le distorsioni che ha generato hanno finito per contribuire a rendere il sistema economico cinese più fragile. L'attuale declino del tasso di crescita cinese, iniziato nel 2010, non può dunque essere semplicemente spiegato come il rallentamento fisiologico di un'economia matura.

Negli ultimi due anni, con l'aggravarsi della situazione, la prima risposta dei *policy makers* cinesi è stata quella di continuare a mantenere alta la crescita attraverso l'approvazione di nuovi investimenti, nonostante il crescente debito aggregato. Parallelamente, i vari tentativi di riforma messi in campo a partire dalla fine del 2014 si sono rivelati inadeguati ed inefficaci, dimostrando la mancanza di una concreta strategia politica che aiuti il paese nella risoluzione delle sue diverse criticità. La ristrutturazione del debito degli enti locali, che aveva costretto le banche commerciali ad acquistarne i bond nonostante il loro basso tasso di interesse, è stata ufficialmente abbandonata. Non ha avuto sorte migliore la riforma

⁴ Ettore Dorucci, Gabor Pula e Daniel Santabàrbara, “China's Economic Growth and Rebalancing”, in *ECB Occasional Papers*, n. 142 (febbraio 2013), <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp142.pdf>.

⁵ China's Labour Bulletin, *Migrant Workers and Their Children*, <http://www.clb.org.hk/node/40>.

⁶ Mario Deaglio (a cura di), *Globalizzazione addio? XII Rapporto sull'economia globale ed italiana*, Milano, Guerini e Associati, 2016, p. 109.

del mercato finanziario, per la quale il governo si è limitato ad una parziale apertura nei confronti degli investimenti esteri tramite la creazione di una connessione tra la borsa di Hong Kong e quelle di Shanghai e Shenzhen, permettendo ora di operare nel mercato finanziario cinese senza la necessità di coinvolgere intermediari locali⁷.

Oltre all'effettiva complessità del problema, che necessiterebbe un approccio composito che riformi il sistema nella sua totalità, le esitazioni di Pechino sono da attribuire anche alla divisione in due correnti di pensiero della *leadership* cinese. Da una parte la frangia riformista che preme per un'azione di ristrutturazione dell'economia nazionale che, anche a discapito della crescita economica, fornisca al paese le basi per uno sviluppo più sostenibile. A questa si oppone la fazione opposta che crede che l'attuazione delle riforme debba essere condizionata al mantenimento di una crescita stabile, che permetta di poter creare aspettative positive per il futuro dell'economia nazionale, proteggendo anche gli interessi di tutta quella parte della classe dirigenziale cinese che ne ha beneficiato fino ad ora. Vi è anche un terzo gruppo, ma assolutamente minoritario, che ritiene il sistema economico troppo fragile per sopportare il peso di riforme strutturali profonde che rischierebbero di innescare una vera e propria crisi economica.

Attualmente l'unica risposta concreta da parte del governo che sembra aver trovato un consenso generale all'interno della *leadership* cinese è la "*Supply-Side Structural Reform*", presentata ufficialmente a novembre del 2015 durante l'undicesimo incontro del *Finance and Economic Leadership Small Group* (Felsg)⁸. La riforma si compone di cinque pilastri: eliminazione degli stock industriali, in particolare nei comparti del carbone e dell'acciaio; sussidi per la riduzione degli immobili esistenti rimasti sfitti o invenduti; riduzione del livello di indebitamento delle istituzioni finanziarie; riduzione dei costi di impresa ed aumento della competitività; rafforzamento dei "settori deboli" dell'economia. Le cinque direttive annunciate dal governo sono tuttavia molto vaghe ed affidano alle amministrazioni locali l'onere dell'interpretazione e dell'attuazione delle direttive.

Un evento chiave per il futuro delle riforme potrebbe essere il 19° Congresso del Partito, in agenda per l'autunno di quest'anno, nel quale tre dei cinque membri della commissione permanente del Politburo cinese verranno sostituiti. Questo potrebbe rappresentare il momento ottimale per Xi Jinping per completare l'accentramento di potere nelle sue mani ed iniziare senza resistenze una riforma strutturale dell'economia cinese.

⁷ Josh Noble, "China Expands Shanghai-Hong Kong Trading Link", in *Financial Times*, 27 marzo 2015.

⁸ Barry Naughton, "Supply-side Structural Reform: Policy-makers Look for a Way Out", in *China Leadership Monitor*, 1 marzo 2016, <http://www.hoover.org/node/212771>.

Il nuovo globalismo cinese e l'iniziativa Belt and Road

Parallelamente alla necessità di affrontare gli stringenti problemi interni, la Cina ha rivolto lo sguardo al di là dei propri confini. Sotto la guida di Xi la posizione della Cina nell'arena globale è cambiata radicalmente e la conferma viene direttamente dal discorso del presidente cinese al Forum di Davos nel gennaio di quest'anno, palesemente in contrasto con la deriva protezionista della presidenza Trump. Xi Jinping ha fatto appello alla comunità internazionale per rinnovare il suo impegno a superare il paradosso di una società economicamente interconnessa ma politicamente divisa. La Cina sembra dunque aver abbandonato la cosiddetta "strategia dei 24 caratteri" di Deng Xiaoping, la quale professava il mantenimento di un "basso profilo" dal punto di vista internazionale, concentrando gli sforzi del partito unicamente verso il rafforzamento dello stato.

La Cina ha deciso di rendersi parte attiva nel contesto globale, cambiando radicalmente atteggiamento all'interno delle istituzioni internazionali di cui fa parte e facendosi promotrice di un nuovo approccio globale politico ed economico con "caratteristiche cinesi", anche tramite la creazione di nuove istituzioni, come la Nuova banca di sviluppo (Ndb) e la Banca asiatica d'investimento per le infrastrutture (Aiib), o la promozione di nuovi accordi multilaterali, come il Partenariato economico regionale globale (Rcep) e la Zona di libero scambio dell'Asia-pacifico (Ftaap). L'iniziativa che tuttavia incarna il nuovo ruolo proattivo cinese nella guida ad una nuova globalizzazione è la "*Belt and Road Initiative*" (Bri) o "*One Belt One Road*" (Obor), un ambizioso progetto promosso da Pechino a partire dal 2013 ed incentrato principalmente sul rafforzamento della connettività commerciale tra Cina, Europa, Asia centrale, Sud-est Asiatico e Africa orientale.

L'iniziativa cinese coinvolge attualmente più di 60 paesi, comprendo un'area geografica che genera nel suo complesso il 55% del Pil mondiale, abitata dal 70% della popolazione mondiale, e sulla quale si trova il 75% delle riserve energetiche conosciute⁹. Come suggerito dal suo stesso nome, la *Belt and Road Initiative* prevede la realizzazione di due direttrici di collegamento infrastrutturale euroasiatiche. La cintura (Belt) fa riferimento alla rivitalizzazione dell'antica Via della seta terrestre. Essa prevede la realizzazione di strade, ferrovie e condutture energetiche lungo sei corridoi regionali i quali, partendo dalla Cina, si diramano attraverso l'Asia centrale, la Russia, il Nord Europa, la Mongolia, l'India, il Pakistan, il Bangladesh, il Myanmar e l'Indocina. Il termine strada (Road) fa invece riferimento alla realizzazione della nuova Via della seta marittima del 21° secolo, che dalle coste cinesi si snoda attraverso l'Oceano Indiano ed il Corno d'Africa per poi sfociare nel Mediterraneo attraverso il canale di Suez. Queste due direttrici rappresentano l'anima del progetto che però è aperto anche alla partecipazione dei paesi non inclusi nelle mappe ufficiali o delle organizzazioni internazionali.

⁹ Nicola Casarini, "When All Roads Lead to Beijing. Assessing China's New Silk Road and Its Implications for Europe", in *The International Spectator*, vol. 51, n. 4 (dicembre 2016), p. 95-108.

La portata del progetto si riflette anche nell'onere finanziario che la Cina si impegna a sostenere fino al 2049, anno previsto per l'ipotetica fine dei lavori e centenario della fondazione del paese. Secondo alcune stime l'investimento cinese nei prossimi trent'anni potrebbe raggiungere i mille miliardi di dollari¹⁰. Attualmente il progetto prevede diverse fonti di finanziamento tra le quali il Silk Road Fund, un fondo da 40 miliardi di dollari per la promozione dei progetti Bri a cui si aggiungono i 100 miliardi stanziati dall'Aiib. Tra gli altri contributori figurano anche il *China-Asean Investment Cooperation Fund* e il *China-Eurasian Economic Cooperation Fund*¹¹.

I primi progetti sono partiti nel 2014 in Asia centrale e nel 2015 le compagnie cinesi hanno stipulato più di 1.400 contratti legati all'implementazione della BRI per un valore totale di 37 miliardi di dollari. Sulla rotta terrestre sono stati approvati diversi progetti infrastrutturali nell'ambito dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia, tra essi: il corridoio di comunicazione sino-pakistano tra il porto di Gwadar e la città cinese di Kashgar; l'oleodotto di collegamento tra Iran e Pakistan e la connessione ferroviaria tra Ucraina e Cina prevista nella *Trans-Caspian International Transport Route*. A questi si uniscono gli ingenti investimenti lungo la rotta marittima per l'acquisizione di quote di partecipazione in imprese o infrastrutture logistiche in Sri Lanka, Pakistan, Singapore, Egitto, Turchia e Belgio. L'investimento di maggior rilievo nel settore portuale rimane ad oggi l'acquisizione della quota di maggioranza del porto del Pireo in Grecia, che assicura un'importante base logistica per la presenza cinese nel Mediterraneo e nel quale la Cina ha promesso un'ulteriore investimento di 350 milioni di euro nei prossimi cinque anni.¹²

La Bri si presenta dunque come un'opportunità unica per tutti i paesi che vi saranno coinvolti, tuttavia è opportuno ricordarsi che tutte le strade della nuova Via della seta portano a Pechino. Il progetto è comprensibilmente orientato verso le necessità dell'economia cinese come l'apertura di nuovi mercati, la riorganizzazione delle proprie catene di distribuzione e la necessità di diminuire i propri eccessi produttivi.

La Belt Road Initiative e l'Europa: opportunità e rischi

Nella cartografia ufficiale della Bri l'Europa e il Mediterraneo rappresentano lo sbocco finale della Via della seta, ma è già da diverso tempo che i paesi dell'Unione sono diventati il principale punto d'arrivo dei capitali cinesi. Con circa 500 milioni di potenziali consumatori ed imprese altamente specializzate, il vecchio continente

¹⁰ Jane Perlez e Yufan Hunag, "Behind China's \$1 Trillion Plan to Shake Up the Economic Order", in *The New York Times*, 13 maggio 2017, <https://nyti.ms/2qdcIjS>.

¹¹ Nicola Casarini, "When All Roads Lead to Beijing", cit.

¹² Lorenzo Mariani, "Cina sempre più presente nel Mediterraneo", in *Affarinternazionali*, 15 dicembre 2016, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=3740>.

rappresenta l'area di maggiore interesse per l'espansione cinese. Solamente nel 2016, gli investimenti diretti esteri provenienti dalla Cina hanno superato i 35 miliardi di euro, registrando un aumento del 77% rispetto all'anno precedente¹³. Se in un momento iniziale i mercati che ne hanno beneficiato maggiormente sono stati quelli di Francia, Germania e Regno Unito, dal 2014 l'attenzione di Pechino si è spostata anche sull'Italia. Ad oggi le compagnie cinesi hanno investito un totale di 12 milioni di euro nel mercato azionario italiano, circa il 10% dei capitali entrati in Europa, ma il potenziale è ancora alto soprattutto in ambito infrastrutturale. L'Italia rappresenta infatti un corridoio strategico per il transito delle merci provenienti dal Canale di Suez e dirette verso il Nord Europa. Nel tentativo di attirare il flusso commerciale cinese e competere con il Pireo, è nata nel 2015 l'alleanza dei cinque porti, un consorzio promosso dalle città di Venezia, Trieste, Ravenna, Capodistria e Fiume, riunite nell'Associazione dei porti del Nord Adriatico (Napa).

Per quanto riguarda il 2017, i dati dei primi sei mesi rivelano che il flusso di investimenti è sensibilmente rallentato: in parte a causa delle restrizioni introdotte da Pechino per frenare la fuoriuscita di capitali, in parte per le perplessità che diversi governi europei hanno avanzato nei confronti delle acquisizioni cinesi e delle implicazioni in seno al progetto Bri. L'ingresso di imprese cinesi in aziende ad alto potenziale strategico (telecomunicazioni, logistica ed energia) porta con sé numerosi rischi che vanno dalla potenziale perdita di competitività delle imprese europee a questioni di sicurezza nazionale.

In tal senso, durante il *Belt and Road Forum for International Cooperation*, tenutosi a Pechino lo scorso maggio, mentre la Cina ha riaffermato la sua volontà di espandere la propria collaborazione con l'Unione europea, il vice presidente della Commissione Jyrky Katainen ha preferito ricordare che ogni collegamento economico con l'Europa, per quanto vantaggioso potrà essere, dovrà essere conforme alle norme e agli standard europei¹⁴. La mancanza di reciprocità nei rapporti economici UE-Cina e la mancanza di un accordo bilaterale che liberi il mercato cinese dalle numerose barriere poste al suo ingresso, sono ancora un freno alla cooperazione con Pechino.

La reticenza europea ha portato la Cina a rivolgersi ad altri interlocutori con i quali il paese ha maggiore potere di negoziazione. Nel 2012 la Cina ha dato vita al Forum "16+1" che comprende sedici paesi dell'Europa centro-orientale, tra cui alcuni Paesi membri: Polonia, Ungheria, Slovenia, Bulgaria e i paesi baltici. Il quadro di cooperazione, visto come un tentativo da parte di Pechino di scavalcare Bruxelles,

¹³ Thilo Hanemann e Mikko Houtari, "Chinese Investment in Europe: Record Flows and Growing Imbalances", in *Merics Papers on China*, n. 3 (gennaio 2017), <https://www.merics.org/en/merics-analysis/papers-on-china/cofdi/cofdi2017>.

¹⁴ Trascrizione del discorso di Jyrky Katainen alla tavola rotonda del Belt and Road Forum for International Cooperation, 15 maggio 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-1332_en.htm.

ha portato al finanziamento e alla realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità Belgrado-Budapest, primo grande progetto infrastrutturale della Bri alle porte dell'Europa¹⁵.

La *Belt and Road Initiative* rappresenta dunque una sfida affascinante ma difficile per l'Europa. La minaccia protezionista statunitense e l'instabilità dello stesso Donald Trump permettono a Pechino di mettersi alla guida della nuova globalizzazione: ora spetta quindi all'Italia e all'Europa decidere quale sarà il loro ruolo nel nuovo sistema bipolare.

¹⁵ Frans Paul van der Putten, "Infrastructure and Geopolitics: China's Emerging Presence in the Eastern Mediterranean", in *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, vol. 18, n. 4 (2016), p. 337-351.