

Hanno contribuito alla realizzazione di questo volume:

CARLO ALTOMONTE  
FEDERICO ARCELLI  
PIER PAOLO BUCALO  
STEFANO DA EMPOLI  
FRANCESCO DELZIO  
FEDERICO EICHBERG  
FEDERICO GALIZIA  
ANDREA MONTANINO  
FEDERICO PINO  
FILIPPO VERGARA CAFFARELLI

Hanno curato la redazione di questo volume:

FEDERICO ARCELLI  
MARIA PIA CARUSO  
STEFANO DA EMPOLI  
SIMONETTA SAVONA  
ALESSANDRO SETTEPANI  
FILIPPO VERGARA CAFFARELLI

Soci Fondatori:

FEDERICO ARCELLI (presidente);  
FLAVIO BORGHESE; PIER PAOLO BUCALO;  
GIUSEPPE BUSIA; MARIA PIA CARUSO;  
STEFANO DA EMPOLI; SERENA MIRALDI;  
FEDERICO PINO; FLORINDO RUBBETTINO;  
MASSIMO DANIELE SAPIENZA;  
SIMONETTA SAVONA; ALESSANDRO SETTEPANI;  
FRANCESCO TUFARELLI; CRISTIANO ZAGARI.

"2003: l'Italia e le sfide per l'economia europea" è il secondo quaderno di approfondimento di Thesmos. L'obiettivo di questo nuovo volume è di proporre alcune idee per lanciare una riflessione e un dibattito sulle opzioni e sui possibili scenari che attendono l'Italia e l'Europa nei prossimi anni.

Il tema della dimostrazione della capacità dei membri dell'Unione di dare all'Europa una dimensione politica e non solo prevalentemente economica, è trattato nella consueta forma della raccolta di articoli, in modo da approfondirlo secondo linee di pensiero e modalità di analisi diverse e complementari tra loro.

€ 8,50

ISBN 88-498-0546-2



9 788849 805468

Federico Arcelli - Stefano da Empoli (a cura di) / 2003: l'Italia e le sfide per l'economia europea

Rubbettino

# 2003: l'Italia e le sfide per l'economia europea

a cura di Federico Arcelli  
e Stefano da Empoli

Rubbettino

I QUADERNI DI THESMOS

*I Quaderni di Thesmos*

II

Rubbettino

THESMOS

Rubbettino

# 2003: l'Italia e le sfide per l'economia europea

*a cura di  
Federico Arcelli e Stefano da Empoli*



*Rubbettino*  
2003

*Hanno contribuito a questo volume*

Carlo Altomonte  
Federico Arcelli  
Pier Paolo Bucalo  
Stefano da Empoli  
Francesco Delzìo  
Federico Eichberg  
Federico Galizia  
Andrea Montanino  
Federico Pino  
Filippo Vergara Caffarelli

*Hanno curato la redazione*

Federico Arcelli  
Maria Pia Caruso  
Stefano da Empoli  
Simonetta Savona  
Alessandro Settepani  
Filippo Vergara Caffarelli

*Soci fondatori*

Federico Arcelli (presidente); Flavio Borghese; Pier Paolo Bucalo;  
Giuseppe Busia; Maria Pia Caruso; Stefano da Empoli; Serena Miraldi;  
Federico Pino; Florindo Rubbettino; Massimo Daniele Sapienza;  
Simonetta Savona; Alessandro Settepani; Francesco Tufarelli; Cristiano Zagari.

[www.thesmos.org](http://www.thesmos.org)

## Indice

*Nota introduttiva* p. 9

### I

#### Commercio e Sviluppo

*Politiche di sviluppo e coesione nell'Europa dell'era della globalizzazione* di Federico Arcelli 15

La dimensione del mercato unico e dell'area euro prima e dopo il 2004 15

L'Europa "allargata" e lo scenario globale: quali sfide, quali opportunità? 17

L'Italia di ieri e l'Europa di oggi 19

Conclusioni: allo stato attuale esiste ancora margine per scelte politiche di ampio respiro o il solco tracciato è profondo e vincolante? 20

*L'allargamento "incompleto": l'Europa verso il Mediterraneo* di Francesco Delzìo 23

L'allargamento a Est e il baricentro tedesco 23

Il rischio Mezzogiorno 24

La riscoperta del Mediterraneo e il modello CEE 26

L'area di libero scambio euromediterranea: uno strumento per il governo dei flussi migratori 28

I rapporti commerciali nel Mediterraneo: la "rendita" di posizione italiana e le opportunità per il Mezzogiorno 29

Il partenariato euromediterraneo: un primo bilancio	p. 30
Le “strade” dello sviluppo del Mediterraneo	32
Linee-guida e proposte per una nuova strategia mediterranea	34

<i>Prospettive di liberalizzazione del commercio UE in vista della V Conferenza OMC: un impegno verso i paesi in via di sviluppo</i> di Federico Eichberg	41
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Il “multilaterale” come ambito della crescita delle economie meno avanzate	42
Gli impegni della “ <i>Development Agenda</i> ” e le opportunità per i PVS	44
Apertura dei mercati e immigrazione	46
Un <i>trade off</i> nell’ambito del negoziato multilaterale	47

## II

### Reti, industria e occupazione

<i>La competitività del mercato europeo dell’energia</i> di Stefano da Empoli	53
-------------------------------------------------------------------------------	----

La liberalizzazione dei mercati dell’elettricità e del gas	53
L’interconnessione delle reti energetiche nazionali	56
Una strategia per dare nuovo impulso alla competitività del mercato interno dell’energia	59

<i>Politica industriale e sviluppo economico: la promozione dei distretti industriali</i> di Filippo Vergara Caffarelli	61
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Il fenomeno dei distretti industriali	61
Politiche economiche per i distretti industriali: il ruolo dell’Unione Europea	67

<i>Un’Europa con più crescita e più occupazione: il cammino verso Lisbona</i> di Andrea Montanino	73
---------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Introduzione	73
Perché il basso livello di occupazione è un problema?	74
Perseguire gli obiettivi di maggiore occupazione e partecipazione	76

Quali politiche per raggiungere gli obiettivi di Lisbona.	
Il ruolo dell'Europa	p. 78
Il semestre italiano: che fare?	80

<i>La riforma dei sistemi pensionistici nell'Unione Europea</i> di Carlo Altomonte	81
Introduzione	81
Adeguatezza, sostenibilità e attualità dei sistemi pensionistici	83
Opzioni di politica economica	88
Conclusioni: alcune proposte per l'Italia e il ruolo dell'Europa	91

### III

#### Finanza e impresa

<i>Quale corporate governance per le aziende europee?</i> di Pier Paolo Bucalo	97
Introduzione	97
L'approccio statunitense	98
La prospettiva europea	99
Le proposte inglesi	100
Alcuni dati	101
Il ruolo del <i>board</i> : <i>trade off</i> tra indipendenza e ignoranza?	102
Conclusioni	103

<i>L'impiego di fondi comunitari in operazioni Venture Capital può portare ad una maggiore efficienza e profittabilità degli investimenti?</i> di Federico Pino	105
Cos'è il <i>Venture Capital</i>	105
I fondi di <i>Venture Capital</i>	106
I fondi di <i>Buy-Out</i>	107
Le differenze	108
Cosa ha fatto l'Unione Europea	109
La misura	110
Le criticità	110
Cosa può fare ancora l'Unione Europea	112



<i>Flussi di finanziamento alle imprese. Offerta insufficiente o scarsa domanda?</i> di Federico Galizia	p. 115
Introduzione	115
Trent'anni di finanza d'impresa in Europa. Una fotografia	116
Tre quarti degli investimenti delle imprese sono autofinanziati	117
Il credito bancario è la principale fonte esterna di finanziamento per le imprese	117
Il ruolo del credito è comunque limitato	118
Offerta insufficiente o domanda scarsa?	119
I "ruggenti" anni Novanta sono stati caratterizzati da una robusta domanda di fondi	119
Il mercato del credito attuale è caratterizzato da scarsa domanda di fondi	120
Riflessioni di politica economica	121
Le infrastrutture	121
Le piccole e medie imprese	122
<i>Hanno collaborato a questo volume</i>	125

## Nota introduttiva<sup>1</sup>

L'Europa si avvicina a un bivio, ovvero alla dimostrazione della determinazione e capacità dei suoi membri di darle una dimensione “politica” e non solo prevalentemente economica. Tuttavia, oggi è certamente l'economia la discriminante più importante negli equilibri tra i Paesi membri. In quest'ottica, l'accelerazione del processo d'integrazione tra i Paesi membri e quelli dell'allargamento a Est porterà a dover ridefinire non solo la dimensione, ma soprattutto il ruolo dell'Unione Europea. Questa storica riunificazione “*sui generis*” del continente è anche una conseguenza del nuovo scenario internazionale, aperto dalla crescente globalizzazione dei rapporti economici.

Tuttavia, se la nascita dell'Europa “allargata” potrà rappresentare il coronamento di un grande processo di aggregazione regionale, questo non necessariamente rappresenterà un punto d'arrivo. L'Europa allargata, infatti, si apre sul Mediterraneo – confine meridionale dell'Unione – e si presenta come la regione mondiale più ricca di ibridi culturali, religiosi ed etnici. Si può affermare che l'incontro tra le diversità sia la sua stessa ragione d'essere: il *Mare nostrum*, dunque, non può essere visto come confine invalicabile tra culture indissolubilmente contrapposte, bensì come spazio comune.

È un'occasione in cui si amplierà senza dubbio il dibattito sull'attenzione alle esigenze dei paesi in via di sviluppo. Ne nascerebbe, se si fosse in grado di realizzare uno scambio alla pari, una sorta di “Patto per lo sviluppo” fra Europa e paesi emergenti, destinato a consentire a questi ultimi d'inserirsi pienamente nei flussi commerciali e all'Unione (e quindi all'Italia) di conseguire un successo negoziale con la tutela delle denomina-

<sup>1</sup> Si ringraziano Federico Arcelli e Simonetta Savona per aver contribuito alla definizione e preparazione editoriale del volume.

zioni d'origine e, indirettamente, di fronteggiare l'emergenza immigrazione – che al momento è prioritaria nell'agenda di tutte le cancellerie – con azioni concrete ed eque.

Ma come “governare” questo processo? Il caso italiano insegna che, probabilmente, non è necessario avere una perfetta sintonia tra istituzioni politiche e dimensione economica. In altri termini, è da dimostrarsi che un sistema molto centralizzato (“alla francese”) risponda bene alle esigenze di una pluralità di attori, culture, competenze tecniche e capacità finanziarie assai diverse tra loro.

I distretti industriali forse, rappresentano l'unica realtà dinamica nel mondo imprenditoriale italiano e sono inoltre presenti, quali sistemi locali di produzione, anche in altri stati dell'Unione. Nonostante ciò, a parte alcune politiche d'intervento settoriale, i distretti non sono un obiettivo della politica industriale unitaria. Più che una corretta applicazione del principio di sussidiarietà, ciò appare una grave lacuna nel *policy mix* dell'Unione. Altrettanto si dica della virtuale assenza di un mercato europeo dell'energia, in un contesto di crescente dipendenza dall'estero (che entro il 2030 raggiungerà il 70%).

Accanto a un'accelerazione, ma soprattutto a una maggiore simmetria del processo di apertura dei singoli mercati nazionali, va sviluppata la capacità di interconnessione delle reti nazionali, che garantirebbe una migliore allocazione della produzione (favorendo le localizzazioni più efficienti) e più stabilità all'intero sistema.

L'Europa di domani – onde garantire gli obiettivi di sviluppo sostenibile ed equilibrato che si è data – dovrà però riuscire a canalizzare le proprie risorse in forme efficienti e competitive, e, in particolare, a favorire investimenti in quei settori e in quelle aree che si vorranno privilegiare. I molteplici obiettivi indicati dal *summit* europeo di Lisbona del marzo 2000 si possono sintetizzare nel tentativo di fare dell'Europa l'area più competitiva del mondo, basata sulla conoscenza e in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale. Questo entro il 2010.

Tuttavia, a più di tre anni da quel vertice, si sono registrati certamente alcuni progressi, quell'obiettivo rimane tutt'altro che

vicino, mentre nuovi (e vecchi) possibili problemi – come sviluppo e sostenibilità nel lungo periodo – si presentano all’orizzonte.

Attualmente i tre quarti degli investimenti delle imprese europee sono autofinanziati, mentre solo un quarto è alimentato da fonti di capitale esterne alle imprese, quasi esclusivamente credito bancario. E questo non denota solo un insufficiente sviluppo dei mercati finanziari in Europa, ma anche carenza di indirizzo politico nel favorire l’investimento privato. Ma favorire lo sviluppo è l’unico modo di garantire la sostenibilità nel lungo periodo del sistema pensionistico e sociale europeo.

A Barcellona, nel marzo 2002, si è posto l’accento sulla necessità di accelerare la riforma dei sistemi pensionistici dell’UE, dato che, a causa dell’invecchiamento della popolazione, essi rischiano di “esplodere” e di non poter fare fronte, nel medio e lungo termine, alla crescente domanda di nuove pensioni. Tuttavia, l’Unione non ha strumenti per imporre scelte su questi temi agli stati membri, ma solo un’autorità morale di “indirizzo”.

La presidenza italiana del secondo semestre del 2003 rappresenta allora, l’opportunità di far avanzare l’agenda europea lungo filoni decisivi per il futuro a medio e lungo termine dell’Europa – come quelli affrontati in questo volume – verso i quali l’Italia per motivi vari ha sviluppato sensibilità particolari. Ci sarebbero quindi, tutti i presupposti perché l’occasione non sia sprecata. L’auspicio è che questo quaderno, nel suo piccolo, possa servire da pungolo verso la realizzazione di almeno alcune delle proposte qui contenute.

*Gli autori*

Bruxelles, Firenze, Lussemburgo  
Roma, 20 febbraio 2003

Rubbettino

I

COMMERCIO E SVILUPPO

Rubbettino

Rubbettino

## *Politiche di sviluppo e coesione nell'Europa dell'era della globalizzazione*

di Federico Arcelli

*L'accelerazione del processo di integrazione tra i Paesi membri e l'allargamento a Est stanno cambiando dimensione e ruolo dell'Unione Europea. Questa storica fase di "riunificazione" del continente sembrerebbe guidata da un rinato primato della politica, ma è anche, e soprattutto, il frutto di una serie di necessarie risposte ai nuovi scenari aperti dalla globalizzazione. Il successo delle scelte di questi mesi potrebbe quindi dipendere da una serie di variabili economiche non solo europee.*

### *La dimensione del mercato unico e dell'area euro prima e dopo il 2004*

Con il Consiglio europeo di Copenhagen del 12-13 dicembre 2002, l'Europa ha cambiato forma. Infatti, se l'"allargamento" sancito dalla conclusione dei negoziati di adesione con Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Slovacca e Slovenia, porterà l'Unione ad un totale di venticinque Stati membri a decorrere dal 1° maggio 2004, l'impatto economico di questa scelta potrà essere avvertito ben prima.

La Bulgaria e la Romania dovranno invece aspettare almeno il 2007 per essere ammesse in qualità di membri dell'Unione. Per la Turchia, invece, tutto è ancora da definirsi. Non v'è dubbio, quindi, che con Copenhagen l'Europa è divenuta più "unita" anche in termini geografici.

L'Unione non è solo un'espressione "geografica" o politica. Al contrario, per ora è essenzialmente un fatto economico. I die-



ci paesi dell'Europa dell'Est hanno una popolazione di 105 milioni rispetto ai circa 370 milioni dell'Unione Europea dei Quindici. Nel 2000 il PIL di questi paesi era pari solo al 4% del reddito dell'UE. Tuttavia, nel tempo, man mano che i livelli di produttività e di reddito convergeranno, l'importanza economica dell'Europa orientale crescerà fino a diventare più adeguata al suo peso demografico.

Sulla "sostenibilità" dello spazio allargato pesano alcuni interrogativi di efficienza e coerenza della struttura. È vero che, a garanzia del raggiungimento degli standard necessari a integrarsi nell'attuale Unione, gli Stati aderenti si sono impegnati a ulteriori sforzi per assumere le responsabilità derivanti dall'adesione e ad accettare "strumenti di verifica" e clausole di salvaguardia, le quali contemplano misure intese ad affrontare gli sviluppi imprevisti, che potranno sorgere nei primi tre anni dopo l'adesione.

Sebbene ciò abbia ancora la vaghezza degli impegni politici – mentre il "vero" *trattato di adesione* sarà presentato per la firma ad Atene il 16 aprile 2003, solo dopo il parere di Commissione, Parlamento e Consiglio europei – la dichiarazione finale di Copenhagen non nasconde una certa ambizione. L'obiettivo dell'allargamento è, infatti, non solo di raggiungere stabilità e sviluppo sostenibile all'interno dell'Unione, ma di imprimere maggiore dinamismo all'integrazione dell'Europa "geografica" e sostenere la cooperazione transfrontaliera e regionale sia con i paesi limitrofi, che tra questi ultimi.

Il "costo" economico delle scelte effettuate potrà essere valutato in anticipo, ipotizzando vari scenari di sviluppo. Infatti, una valutazione dell'impatto, in termini di impegno di risorse e di effetti sulla crescita, dell'ingresso dei nuovi paesi, se difficile da stimare univocamente data la dipendenza da un numero considerevole di variabili, ha però il pregio di poter essere fatta in termini di paragone storico con quanto accaduto alcuni anni fa al momento della riunificazione tedesca. La prima deduzione possibile è, quindi, che davanti a una fase di ripresa economica generalizzata, il "traino" delle economie dei nuovi aderenti sarebbe probabilmente assorbito in modo di gran lunga migliore.

In ogni caso, l'attuale allargamento getta le basi per un'Unione con forti prospettive di crescita sostenibile e con un im-

portante ruolo da svolgere nel consolidamento della stabilità, della pace e della democrazia in Europa e al di là dell'Europa.

*L'Europa "allargata" e lo scenario globale: quali sfide, quali opportunità?*

L'Europa allargata ai dieci nuovi Stati membri è una scommessa. A prescindere dalle considerazioni di opportunità sull'allocazione delle risorse tra i vari membri e sull'impatto in termini di crescita della scelta politica che è stata fatta, occorre valutare la situazione dell'Europa anche in chiave globale. Di fronte alle tendenze che già adesso si manifestano a livello internazionale, la scelta di estendere l'area dell'UE è economicamente una mossa vincente o piuttosto rischiosa? È difficile dare una risposta univoca, ma si può riflettere su alcune circostanze.

In questi anni è in corso un veloce processo di riallocazione delle risorse su scala globale. Tale processo comporta, soprattutto in Europa, una crescente spinta "deindustrializzante" e l'aumento della disoccupazione strutturale. L'aumento della disoccupazione in Europa coincide con l'aumento delle quote di mercato delle esportazioni dei paesi di nuova industrializzazione.

Ciò però non è imputabile al solo "trasferimento" della produzione in aree a minor costo, fatto che è considerato come uno degli effetti più deleteri del fenomeno "globalizzazione". Deindustrializzazione e disoccupazione non sono tanto il prodotto della pressione del commercio internazionale, quanto, piuttosto, dei minori investimenti in ricerca e sviluppo o della delocalizzazione della produzione e degli effetti del progresso tecnologico. Infatti, in molti paesi occidentali dove più forte sembra l'impatto della "crisi" del settore industriale, si registra una caduta della domanda di lavoro a basso contenuto di competenze specifiche e una maggiore domanda di lavoratori ad alto livello di preparazione.

Negli Stati Uniti, dove lo sviluppo del settore terziario è stato molto forte tra il 1994 e il 2001, anche la disoccupazione complessiva si è ridotta. In Europa, viceversa, la caduta dell'occupazione nel settore industriale è stata compensata solo parzialmente dal settore terziario e l'aggregato qui evidenzia una fles-

sione. Dove, come accade in molti paesi europei, i salari e in genere il mercato dei lavoratori a basso contenuto di competenze specialistiche non presenta sufficiente flessibilità, la trasformazione industriale produce forte disoccupazione. Negli USA, invece, non solo l'occupazione diminuisce in modo minore, ma, si allarga fortemente il ventaglio delle remunerazioni.

Oltre alla crescita economica, che in un mondo sempre più globale tende a privilegiare – per varie ragioni (non solo attinenti ai costi relativi della manodopera) – le aree oggi meno sviluppate, vi è anche un'altra variabile importante da considerare: la demografia. Infatti, la crescita relativamente più rapida di alcuni paesi si spiega anche con l'impatto delle tendenze demografiche, che, tra l'altro, contribuiscono a mantenere il reddito *pro-capite* di quelle aree su livelli bassi e lasciano prevedere una sostanziale continuità nel medio termine dell'attuale situazione di costo contenuto dei fattori di produzione, rispetto alle aree “sviluppate” del mondo. Questo implica che, in assenza di vincoli e in una prospettiva sempre più globale del mercato, molte attività produttive a bassa intensità tecnologica continueranno a essere spostate verso aree ora meno sviluppate del pianeta.

Ciò porterà a cambiamenti sostanziali nel peso economico di alcune aree. In termini di valore assoluto del PIL, la Cina supererà Italia e Francia già nel 2006 e supererà la Germania nel 2016. L'India nel 2016 si porterà a ridosso dell'Italia, mentre il peso dei paesi dell'Europa orientale più la Russia, supererà quello della Germania. La Russia e i paesi dell'Est europeo, che hanno attraversato una dura fase di ristrutturazione e di transizione verso un'economia di mercato, cominciano ora a svilupparsi a ritmi consistenti e come si può osservare, al 2016 avranno grosso modo, globalmente, un PIL pari o leggermente superiore a quello tedesco.

In questo scenario, l'allargamento dell'Unione Europea a economie più deboli faciliterà la delocalizzazione della produzione verso queste aree, piuttosto che al di fuori dell'Unione. Potrebbe dunque verificarsi uno scenario in cui i paesi dell'allargamento – che oggi i Quindici si impegnano, di fatto, a sostenere nella loro crescita – diventino l'“arma” con cui l'Europa cercherà di rimanere competitiva e dimensionalmente dominante sullo scenario economico mondiale.

Quando nel 1957 fu firmato a Roma il Trattato che segnò la nascita della futura Unione Europea, l'Italia era appena uscita dalla faticosa opera di ricostruzione, seguita agli eventi bellici. La rapidità del progresso fu tale che questa fase di sviluppo fu definita come il “miracolo economico”. Tra il 1951 e il 1960, il tasso di incremento del PIL, espresso in termini reali, fu mediamente del 5,4%. La componente inflazionistica della crescita del PIL fu, nella media dello stesso periodo, del 2,4%.

Un esempio quasi unico di efficiente conciliazione di stabilità monetaria e sviluppo economico, che il nostro paese vorrebbe ripetere nel contesto dell'Europa di oggi. Tenuto conto dei risultati ottenuti nel settore della finanza pubblica, si potrebbe affermare che il Trattato di Maastricht e i successivi trattati che hanno portato all'euro non abbiano fatto altro che riscoprire, con quasi quarant'anni di ritardo, la saggezza monetaria e finanziaria degli anni Cinquanta. Infatti, l'Italia mostra paradossalmente in quel decennio una straordinaria conformità ai criteri di convergenza, previsti dai parametri di Maastricht per partecipare alla creazione dell'euro, cosa che forse non si potrebbe dire al giorno d'oggi.

Allora quei parametri di rigore non ci furono imposti, ma vennero volontariamente perseguiti, quasi fosse una naturale e logica gestione “sana” della cosa pubblica. Inoltre, proprio questa considerazione permette di affermare che negli anni Cinquanta non vi era dubbio sulla assoluta priorità dell'economia reale rispetto a quella monetaria. L'Europa di oggi, quella di Maastricht, sembra anteporre i problemi monetari a quelli dell'economia reale, forse anche perché quella dell'unione monetaria è ed è stata, una strada “obbligata” per poter puntare credibilmente a traguardi futuri di unione politica.

Questo breve parallelo storico ci consente d'individuare il principale problema della costruzione europea odierna, sia nei confronti dei “vecchi” membri che nei confronti dei paesi di nuova adesione. Infatti, le “regole”, che i Quindici si sono imposti negli ultimi dodici anni, sono quelle che hanno consentito la nascita dell'euro e fissato le basi per una ineluttabile convergenza, tuttavia la loro “rigidità” sembra ora essere da più parti

messa sotto accusa, come un vincolo troppo forte rispetto ai problemi reali dell'economia.

L'Europa che si sta allargando è di fronte a un dilemma che rischia di pregiudicare la stabilità dell'intera struttura. Se l'allargamento – proprio per le necessità indotte dalle prospettive dell'economia globale – sembra una scelta inevitabile, anche la capacità dei paesi ricchi dell'Unione di generare uno sviluppo adeguato per i nuovi entranti – per garantire quegli obiettivi di crescita complessiva, che rendono sensato il progetto dell'Europa allargata – è messa in dubbio dalla rigidità della costruzione economica europea.

A titolo di paragone storico, l'Italia virtuosa degli anni Cinquanta non riuscì a creare nel Meridione quelle spinte di sviluppo, che tutti si auguravano ai tempi del *boom*. Sarebbe quindi importante una maggiore presa di coscienza del valore delle scelte che si stanno facendo e della “scommessa” che l'ingresso dei nuovi membri rappresenta.

Le promesse di crescita collegate all'ingresso nell'Unione sono dei desideri auspicabili, ma non si può comunque escludere uno scenario più deludente, in cui i paesi dell'Est europeo si troveranno in costante ritardo di sviluppo, rispetto agli attuali stati membri. Anche il possibile emergere di una nuova “questione meridionale” – questa volta estesa all'area mediterranea dell'Europa, che, dopo l'allargamento, non potrà essere più priorità economica come in passato, date le limitate risorse disponibili – meriterebbe maggiore attenzione. Entrambi questi scenari potrebbero essere smentiti dai fatti, ove una nuova forte fase di sviluppo consenta una gestione equilibrata di risorse e priorità. Ma attualmente la vera “ripresa” economica non è ancora partita o, comunque, è piuttosto debole. Tutto ciò dovrebbe far riflettere sull'importanza della “scommessa”.

*Conclusioni: allo stato attuale esiste ancora margine per scelte politiche di ampio respiro o il solco tracciato è profondo e vincolante?*

La globalizzazione è certamente maggiore integrazione, ma è soprattutto un processo che attiva mercati unificati su scala mondiale. Quello che l'Europa sta cercando di fare è di guidare il pro-

cesso d'integrazione in un'area delimitata del mondo e che rappresenta oggi il mercato unico più rilevante a livello internazionale, sia in termini assoluti, sia in prospettiva. La domanda chiave, in questo caso, è se l'Europa "politica" abbia ancora spazi e leve per gestire il processo o, piuttosto, se essa non sia in qualche modo costretta dagli eventi a seguire un percorso già tracciato, nel quale l'unica scelta rilevante – già fatta – consiste nell'aver creato un mercato unico, che sia in condizioni di rappresentare, su scala minore, un esempio avanzato di mercato integrato.

L'integrazione attualmente in corso include una accresciuta interdipendenza economica tra i diversi paesi, rilocalizzazioni di attività produttive, riorientamenti dei traffici commerciali. In futuro, probabilmente, una profonda revisione dello "stato sociale" sarà una quasi naturale conseguenza dei processi in atto.

L'Europa non è allineata alla tendenza a una crescita demografica molto forte, come nelle aree meno sviluppate del pianeta, ma tende invece a una sostanziale crescita zero della popolazione; è, invece in corso la rapida diffusione della cosiddetta rivoluzione "digitale" e delle comunicazioni anche nei nuovi Stati membri, come pure la crescente riallocazione delle risorse economiche tra i vari Stati e anche la concentrazione di capacità tecnologiche e scientifiche nelle aree "sviluppate" del pianeta. Si può quindi sostenere che l'Europa a venticinque è un'area dove lo sviluppo economico è sostenuto e che sta puntando a essere la "testa" del sistema economico mondiale del XXI secolo. Infatti, le tendenze economiche e politiche sono collegate alla crescente integrazione dei mercati finanziari, i quali sono al cuore del processo di globalizzazione del sistema mondiale.

Le curve demografiche nei paesi emergenti (esterni all'area europea), richiedono di poter garantire per il futuro elevati tassi di crescita del reddito in quegli stati, soprattutto perché i flussi migratori non potranno comunque fronteggiare l'esplosione demografica di tali paesi, né l'Europa sembra in grado di accogliere flussi di dimensioni tali da compensare le necessità, che si potrebbero creare nei paesi limitrofi. Questo a meno di non estendere nuovamente l'Unione, ma in quali tempi, con quali rischi e, soprattutto, con quali pericoli di rendere il processo "ingovernabile" e di perdere ogni leva politica? Non è facile dare

risposte in merito (il tema è più estesamente trattato nel successivo intervento di F. Delzìo)<sup>1</sup>.

Il progresso tecnologico e la globalizzazione dell'economia offrono grandi opportunità per attenuare le forti disparità attualmente esistenti tra le diverse aree del mondo, ma, in caso di errori o di insufficiente crescita economica, potrebbero determinarsi condizioni ingovernabili su scala mondiale.

Ne segue che globalizzazione e integrazione economica non sono una possibilità opzionale rispetto ad altri scenari – pur se non vanno sottovalutati i margini di governabilità, soprattutto temporale, delle scelte di integrazione – pena il pericolo di crisi sistemiche locali o anche generali. Le trasformazioni in corso nell'intero sistema europeo e mondiale non sono solo il prodotto dell'integrazione tra le diverse economie. Infatti, il fenomeno della globalizzazione richiede sostanziali cambiamenti nelle istituzioni, nei sistemi sociali e nel modo di gestire la politica economica e l'allargamento dell'UE ne è un esempio palese.

Per l'Italia non sembra esservi altra scelta che stringere ulteriormente i legami con l'Europa allargata, poiché nell'attuale contesto mondiale che cambia rapidamente, è difficile pensare di affrontare da soli le sfide economiche e gli impegni sociali e civili, che una nazione – che aspira a rimanere nell'area della *leadership* del mondo – deve poter sostenere.

<sup>1</sup> Cfr. *infra*, «L'allargamento "incompleto": l'Europa verso il Mediterraneo», cap. I, pp. 23 ss.

## *L'allargamento "incompleto": l'Europa verso il Mediterraneo*

di Francesco Delzìo

*Nella "Grande Europa", l'Italia, in particolare il Mezzogiorno, rischia l'emarginazione geopolitica ed economica. Per evitarla è necessario che il governo italiano imprima un'accelerazione al processo di costruzione dell'area di libero scambio euromediterranea, assumendone la leadership.*

### *L'allargamento a Est e il baricentro tedesco*

La nascita della "Grande Europa" sarà il punto d'arrivo del più ampio processo di aggregazione regionale mai realizzato prima, in forma pacifica.

Un evento epocale. In chiave storica: perché riguarda il vecchio continente, uno dei terreni di battaglia più "frequentato" nel corso della storia umana, nonché la recente e pericolosa linea di confine tra i due blocchi della Guerra Fredda. In prospettiva: perché l'Unione Europea allargata ai paesi dell'Est rappresenta uno dei modelli più rilevanti e più riusciti di *governance* della globalizzazione.

L'Europa che sta per nascere tuttavia, ha un centro geografico ed economico, attorno al quale rischiano di crearsi molte periferie. Sarà, in tutta evidenza, un'Unione fortemente orientata a Nord-Est, con baricentro sulla Germania. Mentre, dal punto di vista politico si prospetta un "asse di governo" franco-tedesco.

Per l'Italia, insomma, il sogno rischia di trasformarsi in un incubo. E per evitare "bruschi risvegli" è necessario iniziare a immaginare e promuovere un assetto dell'Unione, che non emargi-



ni i paesi mediterranei, cercando alleanze con chi ha interessi analoghi, come Spagna, Portogallo, Grecia e in parte la Francia.

### *Il rischio Mezzogiorno*

Secondo il “Rapporto ISAE sullo stato dell’UE” (giugno 2002), l’allargamento dell’UE a Est porterà all’Italia un aumento del PIL, compreso tra lo 0,2% e lo 0,4%.

La “Grande Europa” potrà quindi avere effetti positivi sull’economia italiana – a differenza di quanto accadrà per gli altri paesi che si affacciano sul Mediterraneo – ma limitati, poiché l’interscambio commerciale con i nuovi entrati è stato già liberalizzato nel corso degli ultimi anni ed è comunque piuttosto ridotto in termini assoluti. Secondo l’ICE, nel 2000, l’*export* italiano verso l’Europa dell’Est – comprese Romania e Bulgaria, che entreranno nell’UE solo nel 2007 – è stato pari a 14 miliardi di euro, l’*import* a 11 miliardi di euro. Tra il 1996 e il 2000 le esportazioni verso quest’area hanno rappresentato per l’Italia solo il 5,2% del totale, le importazioni solo il 3,9%.

È molto più complesso, invece, valutare le conseguenze dell’allargamento sull’economia del Mezzogiorno. Due regioni del Sud, Basilicata e Sardegna, usciranno nel 2007 dalla lista delle aree *obiettivo 1* – ovvero “in ritardo di sviluppo” – a causa dell’ingresso nell’UE di 41 regioni più povere e quindi bisognose di aiuti comunitari. Ciò non significherà per Basilicata e Sardegna perdere qualunque possibilità di finanziamento comunitario, bensì passare nella categoria delle aree *obiettivo 2*, dove entreranno in concorrenza per i fondi stanziati con le aree disagiate del Centro Nord. La nuova distribuzione dei fondi strutturali su scala europea risponderà, peraltro, al criterio di una maggior concentrazione geografica – già in atto da tempo – e quindi sarà più “mirata”. Se ieri in Lucania era coperta dai fondi un’area di 1,2 milioni di abitanti, oggi la copertura è ridotta a 800.000 e nei prossimi anni scenderà ancora a 500.000 abitanti: costoro, però, godranno di un sostegno di maggiore intensità. È la logica in virtù della quale i fondi sono il volano per risollevarne aree depresse. Nel momento in cui

lo sviluppo è stato avviato, i fondi sono concentrati verso aree più bisognose.

Ma i timori degli analisti si concentrano, più che sulla drastica diminuzione dei sussidi comunitari, sugli scenari legati alla strategia degli investimenti delle imprese. I territori dell'Est europeo possono vantare un costo del lavoro mediamente molto più basso e sistemi fiscali molto più favorevoli alle imprese. Nonostante il fatto che l'ingresso nell'UE tenderà a produrre un allineamento di questi due parametri alla media europea, il vantaggio competitivo dei paesi dell'Est sul Mezzogiorno, rischia di apparire agli investitori – almeno nel breve periodo – molto alto.

La delocalizzazione degli impianti produttivi già avviata dalle imprese italiane – soprattutto del Nord-Est, verso Romania, Polonia, Bulgaria – potrebbe trasformarsi nei prossimi anni in una fuga degli investimenti, già effettuati o potenziali, dal Sud. Nel 2001, in uno scenario caratterizzato a livello mondiale dal crollo degli investimenti diretti esteri (-51%, il peggiore risultato degli ultimi trent'anni), il sistema imprenditoriale italiano ha quasi raddoppiato gli investimenti oltre confine, da 12,3 a 21,5 miliardi di dollari. Si tratta della più alta *performance*, in termini relativi, del mondo. Gran parte delle nuove iniziative sono nate nell'Europa dell'Est, dove già oggi operano ben trentamila imprese: l'Italia è addirittura il primo paese per numero di aziende operanti nei paesi dell'Est, anche se si colloca al settimo posto per capitale investito.

Per evitare che il Mezzogiorno subisca nei prossimi anni un vero e proprio “*shock* competitivo”, è necessario collocare il suo futuro al primo posto dell'agenda politica italiana. Non lavorando più con strumenti “passivi” – perché meramente assistenziali o volti a creare uno sviluppo non strutturale, come è stato negli scorsi decenni – ma agendo in modo deciso sulla competitività del Sud, per renderlo ben più attraente per gli investimenti italiani e stranieri.

Due le azioni necessarie. La prima consiste nel rafforzare in tempi accettabili la dotazione infrastrutturale, accompagnando la realizzazione del ponte di Messina con la costruzione delle dorsali tirrenica, adriatica e ionica: tutto ciò richiederebbe un approccio “rivoluzionario” rispetto all'allocazione e alla qualità

della spesa pubblica italiana, se si considera che gli investimenti in opere pubbliche in Italia non superano l'1,5% del PIL, un livello nettamente inferiore alla media europea (pari al 2,7%). Secondo Confindustria, per allineare l'Italia al livello medio dell'Unione, occorrerebbe spendere ogni anno quindici miliardi di euro in più, rispetto agli attuali diciotto miliardi di euro.

In secondo luogo, è indispensabile riprendere la battaglia, in sede comunitaria, perché l'Italia sia autorizzata a ridurre l'imposizione fiscale nel Mezzogiorno, presentando questa misura come il primo passo verso l'attuazione di un programma nazionale di riduzione del carico fiscale per le imprese. Una strategia di sviluppo di lungo periodo però, non può che puntare sull'ampliamento dei mercati di destinazione delle produzioni italiane e di quelli di approvvigionamento delle materie prime. La creazione dell'area di libero scambio euromediterranea nel 2010, rappresenta la "stella polare" di chiunque voglia disegnare il futuro dello sviluppo del Mezzogiorno e, quindi, del Paese.

### *La riscoperta del Mediterraneo e il modello CEE*

I rapporti tra le due sponde del Mediterraneo hanno rappresentato una costante nella vita della Comunità europea. Basti pensare che l'estensione dei benefici del mercato unico alla regione mediterranea appariva un'evoluzione naturale della CEE sin dai primi anni Sessanta. Durante la Guerra Fredda, tuttavia, il Mediterraneo non rappresentava uno scenario strategico fondamentale per fronteggiare la minaccia sovietica. Situazione che ha determinato un sostanziale disinteresse dei governi europei rispetto a quanto accadeva lungo le rive meridionali del *mare nostrum*, soprattutto dopo la fine del processo di decolonizzazione.

Dalla fine degli anni Ottanta, i governi europei si sono mostrati molto più consapevoli – soprattutto a causa del forte aumento delle pressioni migratorie – della necessità di occuparsi della crisi strutturale delle economie dei paesi della riva Sud. Con la fine dell'era della contrapposizione Est-Ovest, inoltre, il Mediterraneo ha riacquisito un ruolo centrale nello scacchiere

geopolitico mondiale e, in prospettiva, acquisterà un peso sempre maggiore sotto il profilo economico, come crocevia dei traffici Nord-Sud ed Est-Ovest nel commercio globale.

Questo mutamento di scenario si è tradotto nella dichiarazione di Barcellona del 1995, che delineava per la prima volta una strategia chiara di *partnership* tra Unione Europea e paesi mediterranei. A spingere in questa direzione, oltre alla volontà di riequilibrare in qualche modo gli ingenti investimenti stanziati per l'Est europeo, fu la necessità di creare un quadro giuridico, che consentisse di gestire meglio il problema della sicurezza in un'area di grande instabilità.

Negli ultimi decenni è divenuto patrimonio comune il convincimento che alla base di questa instabilità ci siano le differenze economiche, sociali e demografiche esistenti tra le due sponde del Mediterraneo e che – per evitare effetti di *spill over* dell'instabilità, in cui si dibattono alcuni paesi dell'area nei confronti di tutti gli altri – sia necessario in primo luogo promuovere la riduzione degli squilibri economici e sociali.

Il partenariato euromediterraneo è dunque un tentativo di unire il Mediterraneo, partendo dall'integrazione economica e ripetendo – in forme diverse – il processo che ha dato vita all'Unione Europea. La previsione di un'area di stretta cooperazione commerciale dovrebbe divenire l'antidoto contro la "malattia fondamentalista", che rischia di contagiare una delle aree più pericolose al mondo, nella quale è più alta la probabilità che si scateni uno scontro tra le civiltà. "Dove passano le merci, non passano le armi" recitava un antico brocardo.

Il Mediterraneo, peraltro, è sicuramente la regione mondiale più ricca di ibridi culturali, religiosi ed etnici. Si può affermare che l'incontro tra le diversità sia la sua stessa ragion d'essere: il significato etimologico del termine "mediterraneo" ("un mare chiuso, in mezzo alle terre") richiama anche la vocazione a "mediare" i conflitti, che periodicamente si affacciano sul teatro della storia. Il Mediterraneo, dunque, non come confine invalicabile tra culture indissolubilmente contrapposte, bensì come spazio comune.

## *L'area di libero scambio euromediterranea: uno strumento per il governo dei flussi migratori*

Nel 2010, lo spazio euromediterraneo unirà quasi quaranta paesi e 800 milioni di persone, sarà così l'area di libero commercio più grande al mondo; ma potrebbe essere solo l'inizio, rispetto a una prospettiva di lungo termine ancor più affascinante: la creazione, prevista dagli accordi di Cotonou per il 2020<sup>1</sup>, di un'area di libero scambio euro-africano-mediorientale, che dunque includerà anche i paesi dell'Africa subsahariana e australe. Entro vent'anni potrebbero essere riuniti in unico grande mercato gran parte delle materie prime estratte nel mondo e oltre un miliardo di persone.

Eppure, la grandezza della sfida sembra essere inversamente proporzionale al livello di attenzione dell'opinione pubblica: lo spazio euromediterraneo è un tema "fantasma", sostanzialmente assente dal dibattito politico, imprenditoriale e mediatico.

Peraltro, la nascita di un'area di libero scambio nel Mediterraneo rappresenta potenzialmente – oltre che una grande opportunità economica – uno strumento di governo delle pressioni demografiche. Secondo il Cestumed<sup>2</sup>, nei prossimi anni la popolazione sulla sponda Sud del Mediterraneo crescerà a ritmi vertiginosi, a causa di tassi di fecondità-record: 5,84 (nascite per donna) nei territori palestinesi, 4,40 in Giordania e 3,40 in Egitto, contro l'1,21 dell'Italia. Se nel 1999 abitavano i dodici paesi Mediterranei extra-europei 229 milioni di esseri umani, nel 2025 saranno 331 milioni: un incremento di quasi il 50% in meno di trent'anni. Nei prossimi decenni la popolazione europea, invece, rimarrà sostanzialmente inalterata.

Nel 2025 lo squilibrio demografico tra i paesi che si trovano sulle due sponde del Mediterraneo diverrà insostenibile: 180 milioni di europei contro 331 milioni di extraeuropei. Il rischio evidente è quello di una pressione migratoria incontrollabile.

<sup>1</sup> Per il contenuto degli accordi e altre informazioni, cfr. [europa.eu.int/comm/development/cotonou/agreement.it.htm](http://europa.eu.int/comm/development/cotonou/agreement.it.htm).

<sup>2</sup> Cfr. <http://web.tin.it/cestumed/quaderni.htm>.

## *I rapporti commerciali nel Mediterraneo: la “rendita” di posizione italiana e le opportunità per il Mezzogiorno*

La riscoperta del Mediterraneo da parte dell'Unione non è solo un dato politico, ma è confermata e rafforzata dall'evoluzione dei rapporti commerciali.

Gli scambi tra le sponde del Mediterraneo sono in rapidissima crescita. Dal 1992 al 2001 il commercio Euromed è raddoppiato: l'*export* UE verso i dodici paesi del Mediterraneo è passato da 35,7 a 75,3 miliardi di euro, mentre l'*import* da 24,2 a 67,4 miliardi di euro. Il rapporto commerciale con l'Unione è vitale per i paesi della sponda Sud: recenti dati del CNEL ci ricordano che l'Europa assorbe circa il 51% delle esportazioni dei paesi Sud-mediterranei e fornisce loro il 53% delle importazioni.

Se la bilancia commerciale UE è storicamente in attivo rispetto ai paesi della sponda Sud del Mediterraneo, l'Italia costituisce un'eccezione, soprattutto a causa dell'importazione di materie prime nel settore energetico. Negli ultimi anni, però, è in atto un rapido riequilibrio degli scambi a favore del Paese. Secondo le elaborazioni della Camera di Commercio italo-araba, l'*import* italiano dai paesi arabi è diminuito dal 2000 al 2001 dell'8,6% (da 20.555 a 18.794 milioni di euro), mentre l'*export* è aumentato del 13,5% (da 11.982 a 13.599 milioni di euro).

L'Italia vanta una rete fittissima di rapporti economici con i paesi del Mediterraneo, con scambi da primato con Algeria, Libia e Siria. Nella corsa ai mercati le imprese italiane hanno una “rendita di posizione” importante, oltre alla collocazione geografica. Il Paese e quindi i suoi prodotti sono percepiti in modo generalmente positivo nelle regioni del Mediterraneo, per diversi motivi: l'Italia non ha grandi tradizioni coloniali; diffonde da anni la sua cultura, la sua lingua, i suoi costumi attraverso la televisione italiana, che molti abitanti della sponda Sud del Mediterraneo ricevono nelle proprie case; rappresenta il modello di riferimento per lo sviluppo del loro sistema imprenditoriale, fondato sulle piccole e medie imprese.

L'Italia, in prima fila il Mezzogiorno, dunque, può e deve aspirare ad assumere una posizione di *leadership* nel Mediterraneo. Ha a disposizione, a due passi, un mercato aggiuntivo di

250 milioni di consumatori, in rapidissima crescita. Il nuovo partenariato mediterraneo è un'occasione irripetibile, in particolare per l'economia del Mezzogiorno – che può vantare nella corsa ai mercati meridionali i vantaggi della vicinanza geografica e culturale, nonché dell'affinità produttiva – in parallelo a quanto accade alle regioni italiane del Nord nei confronti dell'Europa centrale e orientale.

È giunto il momento che i governi e gli organismi internazionali, a tutti i livelli, acquistino consapevolezza dell'importanza del Mediterraneo per il futuro dell'Italia. In considerazione del ruolo assunto nella politica estera commerciale con la riforma del titolo V della Costituzione, è fondamentale che le regioni meridionali interpretino attivamente la loro funzione, da una parte aprendo la strada alla penetrazione delle imprese e dei prodotti delle loro imprese nei mercati del Sud, dall'altra attraendo in Italia la classe dirigente politica ed economica dei paesi del Mediterraneo, mediante attività di formazione e di ricerca loro dedicate.

Naturalmente, tutto ciò servirà a poco se l'Unione Europea – sotto la spinta di una strategia di tutela dell'interesse nazionale da parte del governo italiano – non renderà più efficaci e più convincenti le sue politiche per l'integrazione commerciale del Mediterraneo.

### *Il partenariato euromediterraneo: un primo bilancio*

Nel 1995, con la “dichiarazione di Barcellona”, l'UE mira a sfruttare l'esperienza maturata nella costruzione del Mercato Comune Europeo per creare un quadro normativo adatto alla nascita di una zona di libero scambio nel Mediterraneo. Allora erano in dodici i partner della riva Sud: Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, Israele, Giordania, Palestina, Libano, Siria, Turchia, Cipro e Malta.

In questi anni, la situazione è cambiata per Malta, Cipro e Turchia, che nel frattempo sono diventati “candidati” – in tempi diversi – a entrare nell'Unione. Inoltre, risulta oggi dannosa, pur essendo all'epoca giustificata da ragioni di politica interna-

zionale, l'esclusione dal processo d'integrazione della Libia, primo partner commerciale dell'Italia nell'area mediterranea.

La dichiarazione di Barcellona individua principalmente due strumenti per lo sviluppo del partenariato: gli accordi di associazione tra l'Unione e i paesi mediterranei e gli aiuti economici allo sviluppo della sponda Sud. Dal 1995 a oggi, sono state utilizzate a sostegno del processo euromediterraneo risorse per 9 miliardi di euro, sotto forma di aiuti non rimborsabili e di prestiti. Mentre nei prossimi cinque anni, complessivamente, i finanziamenti destinati al Mediterraneo – calcolando anche i prestiti BEI – saranno di 13 miliardi di euro. Si tratta di fondi ingenti, ma non paragonabili al flusso di investimenti indirizzato dall'Unione verso i paesi centro-orientali. È stato stimato, infatti, che l'UE abbia speso finora per il Mediterraneo solo un dodicesimo di quanto speso a Est!

Il principale strumento d'intervento finanziario dell'Unione verso il Mediterraneo è costituito dai programmi *Meda*: per finanziarli sono stati stanziati – per il periodo 2000-2006 – 5,35 miliardi di euro. Ma i fondi del programma *Meda* sono stati poco e mal utilizzati, soprattutto nei primi anni di applicazione. Ultimamente, invece, la Commissione Europea ha notevolmente migliorato la sua capacità di spesa: nel 2002 è stato impegnato il 99% dei fondi ed eseguiti (cioè realmente pagati) il 73% degli impegni.

Finora lo sviluppo del partenariato ha incontrato numerosi ostacoli, sia politici che tecnici. Tra questi: il “deragliament” del processo di pace in Palestina – che ha reso molto più difficili anche le relazioni tra paesi limitrofi – l'estrema difficoltà ad avviare un dialogo costruttivo su diritti umani, migrazioni e terrorismo con alcuni paesi arabi; la riluttanza di molti governi dei paesi mediterranei ad avviare le riforme necessarie per rispettare gli obblighi previsti dagli accordi di associazione, il mancato sviluppo della cooperazione sub regionale – il cosiddetto commercio Sud-Sud – la lentezza dei negoziati e delle ratifiche degli accordi di associazione tra UE e paesi mediterranei, la “macchinosità” delle procedure previste dal programma *Meda*. Complessivamente, giunti a metà del periodo di gestazione dell'area di libero scambio euromediterranea, i risultati appaiono larga-



mente al di sotto delle previsioni. Le responsabilità di questa situazione vanno equamente divise tra le due parti.

Ai governi europei, più che alla Commissione, si può addebitare un'attenzione ancora insufficiente alle potenzialità e alle criticità del rapporto con l'area mediterranea. Agli attori economici e sociali dell'Unione, uno scarso coraggio nell'esplorare mercati e culture dei nostri vicini meridionali.

Lo evidenzia in modo inequivocabile l'analisi dei rapporti economici tra l'Unione e i paesi mediterranei, dalla quale emerge un punto debole: gli investimenti diretti dei paesi dell'Unione verso il Mediterraneo sono assolutamente marginali, solo il 5% del totale. È proprio questo stesso dato a illuminare l'altra metà delle cause del difficile decollo del partenariato euromediterraneo: l'esistenza, in molti paesi della sponda Sud, di condizioni "ambientali" ancora sfavorevoli per la creazione di attività economiche destinate a reggere nel tempo.

Per attrarre le imprese europee, è necessaria la presenza di una pre-condizione decisiva: la nascita e il consolidamento della democrazia in tutto il bacino del Mediterraneo, accompagnata dalla creazione di istituzioni efficienti. I paesi del partenariato devono percorrere con decisione la strada dello sviluppo, modernizzando le leggi e il sistema giudiziario, garantendo il pieno esercizio delle libertà politiche ed economiche, semplificando le procedure amministrative, varando incentivi fiscali. Negli ultimi anni cercano di agire in questa direzione, per esempio, Libia, Marocco e Tunisia. Ma il cammino è ancora lungo e accidentato.

### *Le "strade" dello sviluppo del Mediterraneo*

La sfida a più alto valore strategico in ambito europeo si giocherà nei prossimi anni, anche riguardo ai rapporti con il Mediterraneo, sul terreno delle infrastrutture. Disegnare la nuova mappa di *corridoi, network trans-europei e Progetti nazionali d'interesse europeo (TEN)* significherà in realtà delineare centralità e marginalità all'interno della "Grande Europa", discriminando tra paesi e aree territoriali.

La possibilità di sviluppo dell'Italia e delle sue imprese sarà fortemente condizionata dalla capacità di pressione in sede comunitaria del governo italiano, che dovrà "portare a casa" investimenti in tempi rapidi su due direttrici. La prima consiste nell'asse *Lione-Kiev*, destinato a essere la grande via di comunicazione e di commercio europea da Occidente verso Oriente, attraverso la linea ferroviaria ad "Alta Velocità" Lione-Torino-Milano-Verona-Venezia-Trieste, cui si aggancerebbe il *corridoio V* Venezia-Trieste-Lubiana-Budapest-Kiev. Il livello di attenzione di politici e imprese rispetto al progetto è divenuto sufficientemente alto negli ultimi tempi, soprattutto a causa della tentazione franco-tedesca di tagliare in orizzontale l'Europa, passando non a Sud, bensì a Nord delle Alpi, sull'asse Parigi-Stoccarda-Budapest. Trattandosi di assi intermodali, far passare quello ferroviario al di fuori dell'Italia significherebbe tagliar fuori anche i porti di Genova e di Trieste.

È rimasta finora nell'ombra, invece, l'altra priorità: il *corridoio VIII* Durazzo-Skopje-Sofia-Varna-Istanbul. L'asse avrebbe un valore strategico pari al primo, perché collegando il Mar Nero con l'Adriatico posizionerebbe l'Italia – il Mezzogiorno in particolare – al centro del Mediterraneo, facendone il punto d'approdo dei commerci provenienti dall'Europa dell'Est e, attraverso la Turchia, dal Medio Oriente. Senza il corridoio VIII, l'intero Mezzogiorno sarebbe tagliato fuori dalle principali infrastrutture transnazionali europee e, al tempo stesso, dallo sviluppo del commercio nel bacino del Mediterraneo.

La strategia per la centralità logistica dell'Italia impone un forte impegno in sede comunitaria, perché sia considerata prioritaria non solo la costruzione dei corridoi V e VIII e del *Ten Lione-Trieste*, ma anche il riconoscimento delle *dorsali intermodali tirrenica e adriatica* e del *corridoio ionico* come "progetti strategici di interesse europeo". La dorsale tirrenica, in particolare, consentirebbe di inserire il ponte di Messina all'interno di un sistema integrato, che unisca l'Italia centro meridionale al resto d'Europa. Il corridoio ionico costituirebbe invece, la prosecuzione verso Ovest del corridoio VIII e consentirebbe – attraverso il potenziamento dei porti siciliani, che così intercetterebbero i flussi del Nord-Africa e quelli provenienti dal

canale di Suez – di collocare in prospettiva il Mezzogiorno al centro dell'area di libero scambio euromediterranea. Al corridoio ionico occorre affiancare poi una dorsale adriatica, necessaria per collegare il corridoio VIII al corridoio V, che il governo italiano ha previsto tra i progetti nazionali “funzionali” alle reti transeuropee.

Se dunque il corridoio V appare indispensabile per collegare all'Europa il sistema produttivo del Nord, il corridoio VIII potrebbe diventare il grande *driver* dello sviluppo del Mezzogiorno.

L'Italia gode di un vantaggio geografico rispetto ai *partners* europei nella corsa ai mercati del Sud del Mediterraneo, ma non è sola. La Spagna, ma soprattutto i Balcani – dove è sempre più forte l'influenza della Germania – sono le due alternative possibili. Se per volare dalla Calabria a Casablanca bisogna fare scalo a Malpensa, la vicinanza italiana alla sponda Sud del Mediterraneo rimane un mero dato cartografico.

### *Linee-guida e proposte per una nuova strategia mediterranea*

Dall'analisi sin qui esposta, emerge con forza la necessità e l'urgenza di un'iniziativa del governo italiano, sia in sede europea che verso i paesi mediterranei, per rilanciare il partenariato di Barcellona, sulla scia di quanto sostenuto dalla Commissione Europea dopo il vertice di Feira. Tra le sette priorità del programma 2002 della Commissione, figurava, infatti, la necessità di: “*Rafforzare i rapporti dell'Europa con i suoi vicini nel Mediterraneo*”. Il Presidente della Commissione Europea, Romano Prodi, ha ricordato di recente, in un discorso all'Università di Lovanio: «*La regione mediterranea non riesce ancora a trovare una personalità sullo scacchiere mondiale ed è ancora lontana da modelli di integrazione commerciale simili al Nafta o all'Asean. Questo dev'essere invece uno degli obiettivi da perseguire nel contesto di una nuova politica di vicinato*». Nel novembre del 2002, di fronte al Parlamento europeo, lo stesso Prodi<sup>3</sup> ha affermato la necessità di: «*Condividere le grandi linee del nostro futuro con*

<sup>3</sup> ANSA, 19 novembre 2002.

*i Paesi del bacino del Mediterraneo, con i quali occorre costruire una politica di vicinato forte, aperta e innovativa»<sup>4</sup>.*

Per costruire un futuro di sviluppo nel Mediterraneo, è necessario anzi tutto utilizzare al meglio gli strumenti del passato, dando piena attuazione a quelli introdotti dalla dichiarazione di Barcellona. Il governo italiano dovrebbe impegnarsi per favorire la definizione e l'entrata in vigore di altri accordi di associazione tra UE e paesi mediterranei (dopo quelli – già operativi – con Tunisia, Marocco, Israele, Giordania, Egitto), perché sia attribuito in via di fatto un ruolo più incisivo al *Forum mediterraneo*, per favorire le sinergie tra iniziative nazionali e progetti *Meda*, perché sia adottata la “Carta per la pace e la stabilità nel Mediterraneo”.

In considerazione dei mutamenti intervenuti sullo scacchiere internazionale, è inoltre opportuno valutare se abbia ancora un senso l'esclusione a pieno titolo della Libia dal partenariato euromediterraneo.

Dal punto di vista economico, l'obiettivo di dare avvio nel 2010 a un'area di libero scambio nel Mediterraneo appare oggi molto lontano, quasi irraggiungibile. Per evitare di rimandare un appuntamento dal così alto valore strategico – e per evitare, quindi, di minare la credibilità dell'intero partenariato euromediterraneo – è necessario imprimere una svolta alle politiche di integrazione economica, seguendo le linee d'azione individuate dai ministri dell'industria dei paesi dell'Unione Europea e del Mediterraneo nel vertice di Malaga (aprile 2002).

I paesi aderenti al partenariato si sono impegnati in quella sede a adottare nei rapporti reciproci un sistema di regole europee, che possa portare a una rapida armonizzazione del mercato unico. Inoltre, il documento di Malaga richiede: all'UE di facilitare il trasferimento ai vicini mediterranei del *know-how* relativo a innovazione e accesso alla tecnologia e, ai paesi mediterranei, di agire per il miglioramento delle condizioni per at-

<sup>4</sup> Per i discorsi di R. Prodi v. [http://europa.eu.int/comm/commissioners/prodi/speeches/index\\_it.htm](http://europa.eu.int/comm/commissioners/prodi/speeches/index_it.htm). In particolare cfr. R. Prodi, *Europa e Mediterraneo: passiamo ai fatti* UCL – Università Cattolica di Lovanio Louvain-la-Neuve, 26 novembre 2002 – SPEECH/02/589, in rete: [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/02/589|0|RAPID&lg=IT&display=](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/02/589|0|RAPID&lg=IT&display=).

trarre investimenti esteri. Un risultato da raggiungere adeguando norme e procedure amministrative – ancora molto lontane da quelle europee – e varando programmi, che riducano il peso dello Stato nell'economia, non solo con la collaborazione dei paesi europei, ma anche facendo crescere a Sud una classe di quadri e manager specializzati.

Sotto il profilo tecnico, è impensabile creare dal nulla un'area di libero scambio, senza aver sviluppato in modo adeguato il commercio Sud-Sud, tra i paesi dell'Europa meridionale e quelli della sponda Sud del Mediterraneo. Attualmente, invece, il commercio tra i paesi del Mediterraneo rappresenta meno del 6% dei flussi commerciali esistenti tra questi ultimi e l'Unione.

Due sono gli strumenti-chiave per il decollo del commercio Sud-Sud. Il primo consiste negli accordi di associazione bilaterali tra UE e ciascun paese mediterraneo. Gli accordi (che, come detto sopra, occorre incrementare per quantità e qualità) consentono: da una parte, la liberalizzazione progressiva e reciproca degli scambi commerciali – esigenza molto avvertita dai paesi della sponda Sud in materia agricola, in considerazione dell'importanza che queste produzioni hanno nelle loro economie – dall'altra, la trasformazione di questi territori in aree “accoglienti” per gli investimenti di imprese italiane ed europee. Gli accordi potrebbero essere arricchiti anche da altri impegni, volti a consentire, ad esempio, la *governance* dei flussi migratori.

L'altro strumento decisivo, per favorire e preparare la nascita dell'area di libero scambio mediterranea, è la creazione di aree sub-regionali di libero scambio, nel pieno rispetto delle norme dettate dall'Organizzazione Mondiale per il Commercio. In particolare, è necessario dar vita a forme di “integrazione orizzontale” tra paesi limitrofi della sponda Sud del Mediterraneo, che potrebbero essere sostenute sotto il profilo tecnico dalla Commissione Europea. Dall'analisi delle economie della regione mediterranea emerge, infatti, una forte segmentazione dei mercati, caratterizzati da dimensioni ridotte e soprattutto assai differenti tra di loro per standard e regolamentazioni. Di rilievo strategico appare sotto questo profilo il progetto di integrazione presentato ad Agadir l'8 maggio 2001 da Marocco, Tunisia, Egitto e Giordania, pronti a stabilire una stretta connessione tra di loro con la

creazione di un'area di libero scambio. La dichiarazione – in linea con la Carta della Lega Araba e aperta all'adesione futura di altri paesi della regione – porta la firma non a caso dei paesi mediterranei più vicini agli standard economici europei<sup>5</sup>.

L'integrazione commerciale potrebbe favorire, in parallelo, l'avvio di programmi di cooperazione per ridurre la forte carenza di infrastrutture che penalizza tutti i paesi dell'area. Le nuove infrastrutture potrebbero essere finanziate, almeno in parte, mediante i fondi del *Meda* e della Banca Europea per gli Investimenti, a condizione che siano legate ai corridoi e alle reti trans-europee.

Premessa ineludibile allo sviluppo del libero scambio euro-mediterraneo è però – come affermato dalla dichiarazione di Barcellona – l'avvio di un circolo virtuoso di sviluppo, che coinvolga tutti i paesi a Sud del Mediterraneo. Perché ciò sia possibile è necessario moltiplicare gli investimenti esteri nella suddetta regione, il cui livello (come detto sopra) è attualmente molto basso. La mancanza di investimenti è infatti, la strozzatura che frena a monte lo sviluppo della sponda Sud: al livello relativamente scarso degli investimenti privati in tali paesi si aggiunge l'assenza di risparmio interno.

In quest'ambito sono tre gli strumenti messi in campo dagli accordi di Barcellona: la cooperazione industriale, la creazione di network tra le istituzioni economiche della Comunità europea e i dodici paesi mediterranei, la cooperazione *business to business*.

Il settore nel quale l'alleanza economica ha dato i migliori risultati, finora, è quello del turismo. Esso rappresenta la sintesi più felice tra istanze economiche e quelle culturali, poiché costituisce nel contempo una notevole fonte di entrate e di occupazione per gli stati rivieraschi, oltre a essere uno straordinario veicolo di conoscenza reciproca tra i popoli e le civiltà. Il Mediterraneo è, oggi, la destinazione turistica più importante del

<sup>5</sup> Riguardo al processo legato alla dichiarazione di Agadir e una bibliografia in rete relativa, cfr. "Relazioni con i paesi del Mediterraneo meridionale e del Medio Oriente (4/9)" in «Bollettino UE» 4-2002, <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/it/200204/p106050.htm>.

mondo, poiché accoglie circa un terzo del totale del flusso turistico mondiale. Ciò non deve stupire, visto che possiede un patrimonio artistico, storico e culturale senza eguali.

Un grande impulso al processo d'integrazione potrebbe essere dato dalla costituzione di una Banca di sviluppo per il Mediterraneo, proposta dal governo spagnolo durante il suo semestre di presidenza dell'UE. La previsione di un *facility* della BEI a favore dei paesi mediterranei – decisa dal vertice Ecofin di Barcellona (marzo 2002) – è uno strumento importante, ma ancora insufficiente per dotare il partenariato euromediterraneo di un adeguato supporto creditizio. È fondamentale quindi, che il governo italiano sostenga e rilanci l'idea spagnola, facendone propria la battaglia a livello comunitario. Inoltre l'Italia, paese fondatore, potrebbe avere buon gioco nel reclamare la sede della “Bei mediterranea”, visto che attualmente non ospita neanche una delle istituzioni comunitarie.

Pur essendo mancata finora una chiara “strategia mediterranea” del sistema-Italia, numerosi sono i fattori – oltre alla vicinanza geografica – che favoriscono la costruzione di una *leadership* economica italiana, all'interno dell'area euromediterranea di libero scambio. Emerge, in particolare, l'esistenza di forti affinità tra il sistema imprenditoriale italiano e quello dei paesi mediterranei. I settori manifatturieri di questi ultimi sono costituiti da un elevato numero di imprese di piccole dimensioni, a conduzione familiare e di tipo artigianale. Il 90% delle loro aziende risponde a queste caratteristiche. La mano d'opera è costituita prevalentemente dal nucleo familiare allargato, i mercati di destinazione dei prodotti sono principalmente locali, la tecnologia in uso è di origine straniera – con un ruolo determinante dell'Italia nella fornitura di macchinari per i settori tradizionali, come legno, calzature e plastica – la gestione ha un carattere endogeno e “spontaneo”, la produzione si concentra nella stessa officina, non consentendo quindi alcun processo di specializzazione, mediante la cooperazione con imprese a monte o a valle. Evidenti i limiti “strutturali” di queste aziende, senza considerare la forte carenza di servizi alle imprese, l'inadeguatezza dei sistemi di erogazione dell'energia e dell'acqua, la scarsa dotazione infrastrutturale.

Lo sviluppo impetuoso delle PMI italiane negli ultimi decenni potrebbe segnare, dunque, la strada del futuro possibile per i paesi della sponda Sud. I distretti industriali rappresentano senza dubbio il modello di riferimento per il sistema delle piccole e medie imprese del Mediterraneo<sup>6</sup>. In Tunisia, ad esempio, si stanno sperimentando forme molto interessanti di partecipazioni tra aziende italiane e locali. Alle porte di Tunisi il distretto agroalimentare di Fondi (Latina) – il secondo per fatturato in Europa – sta realizzando un insediamento simile a quello italiano, apportando ai latifondi locali la tecnologia e i canali commerciali italiani. L'iniziativa mira a sfruttare la completa apertura agli scambi commerciali, prevista per il 2004, delle frontiere tunisine.

La promozione di partenariati di PMI tra l'Italia e i suddetti paesi assume oggi un grande valore strategico. A questi andrebbero affiancati incubatori di piccole imprese e centri locali di assistenza. Anche l'attività di informazione e assistenza alle imprese europee, che decidano d'investire nel Mediterraneo, assumerà nei prossimi anni un'importanza fondamentale. Occorre potenziare, quindi, la rete delle agenzie per la promozione degli investimenti, già avviate da alcune federazioni di impresa dei paesi europei tra cui in Italia, Confindustria. Un contributo importante potrà essere dato dalla neonata Unione delle confederazioni delle imprese del Mediterraneo.

Gli stessi finanziamenti del programma *Meda* costituiscono un'opportunità importante per le imprese italiane, grazie ai bandi internazionali – aperti alle aziende europee – per lavori, forniture, assistenza tecnica a aziende e amministratori, investimenti in *joint venture*. Manca però un livello di informazioni adeguato sulle gare d'appalto. Occorre, quindi, apprestare strumenti, che favoriscano la conoscenza da parte del mondo imprenditoriale dei paesi mediterranei e delle opportunità di attività economiche di ogni tipo, locali e internazionali, che si riferiscono a essi. Il governo italiano deve, inoltre, rilanciare la strategia degli accordi bilaterali con i suddetti paesi, che facilitino lo sbarco dei piccoli e medi imprenditori italiani.

<sup>6</sup> Per un'analisi del modello dei distretti industriali, cfr. *infra* F. Vergara Caffarelli, cap. II, pp. 61 ss.



Tuttavia, sarebbe miope inseguire una *leadership* italiana nel Mediterraneo solo sul piano dell'iniziativa diplomatica e delle relazioni economiche. Affinché questa sia stabile e riconosciuta nei prossimi decenni, è necessario attrarre nella penisola i migliori cervelli di tali paesi. Nel mercato della formazione globale, l'Italia può diventare un punto di riferimento cruciale per quest'area mediterranea, incentivando l'arrivo nelle università e nei centri di eccellenza italiani di quella che, tra qualche anno, sarà la classe dirigente di quei paesi. Creando così una rete privilegiata di contatti e di comunanza culturale, che potrebbe rivelarsi decisiva nella corsa verso Sud.

Rubbettino

*Prospettive di liberalizzazione del commercio UE  
in vista della V conferenza OMC:  
un impegno verso i paesi in via di sviluppo*

di Federico Eichberg

*Il round avviato nel 2001 a Doha in seno all'OMC rappresenta un'opportunità per riaffermare il primato della dimensione multilaterale degli scambi e per realizzare una vera "Agenda per lo Sviluppo", che contemperi le esigenze delle economie avanzate con i bisogni dei paesi in via di sviluppo. I temi dell'agenda offrono all'Europa la possibilità di ritagliarsi un significativo ruolo di mediazione. L'Italia può svolgere un ruolo propulsivo in tal senso, in particolare nel semestre di presidenza, durante il quale si svolgerà la V Conferenza ministeriale dell'OMC.*

In *The rise and fall of World Trade 1870-1939*<sup>1</sup>, titolo che richiama, non a caso, il monumentale lavoro storico di Edward Gibbon sull'Impero Romano<sup>2</sup> (e la coeva *Pax romana*...), tre economisti di altrettante autorevoli istituzioni (Antoni Esteval Adeordal del BID, Brian Frantz di USAid e Alan Taylor della *University of California, Davis*) illustrano come lo sviluppo del commercio a cavallo del XIX e XX secolo abbia coinciso con un periodo di pace e prosperità, destinato a venir meno solo con il declino degli scambi e l'esplosione dei conflitti.

Non è un caso, d'altro canto, che l'ascesa del commercio mondiale degli anni Novanta del XX secolo (con il picco del 2000 di +12% rispetto al 1999) abbia a sua volta coinciso con

<sup>1</sup> A. E. Adeordal, B. Frantz, A. M. Taylor, *The Rise and Fall of World Trade, 1870-1939*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA (U.S.A.), 2002.

<sup>2</sup> E. Gibbon *The decline and fall of the Roman Empire*, (1776-1788) trad. in italiano *Declino e caduta dell'impero romano*, Mondadori, Milano 1986.

una sostanziale “localizzazione” dei conflitti e creato, altresì, le condizioni per la risoluzione (o l’aspirazione alla risoluzione) di numerose contese, nell’ottica di una progressiva globalizzazione e “multilateralizzazione” degli scambi.

Il sistema commerciale multilaterale creato in seno all’Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC/WTO, erede del GATT) fornisce, infatti, il termometro migliore dell’andamento dell’economia mondiale, degli scambi e, in definitiva, dello sviluppo “globale”: il fallimento della V conferenza ministeriale OMC di Seattle nel 1999, sommato indubbiamente all’incipiente recessione nelle locomotive tradizionali (Usa, Giappone, Germania) e amplificato dagli attentati del 2001, è alla base della contrazione subita dagli scambi su scala mondiale in vari settori (-0,2% nel 2001 rispetto l’anno precedente, mentre considerando solo le merci il calo è stato di circa il 4,0%).

*Il “multilaterale” come ambito della crescita delle economie meno avanzate*

È per la situazione descritta che proprio il multilaterale diviene il teatro in cui si gioca una buona fetta della crescita mondiale, una crescita che, sempre più, garantisca alle economie deboli di affermarsi. I paesi in via di sviluppo (qui di seguito PVS) maggiormente aperti agli scambi nell’ultimo decennio hanno fatto registrare impennate del PIL, con *performance* notevoli addirittura sopra il 6% in media, in conseguenza, è evidente, di un incremento delle quote di commercio mondiale.

In tal senso, la progressiva e costante diminuzione di quote nelle esportazioni mondiali da parte dei paesi occidentali nel decennio del boom è legata – secondo fonti OMC – appunto a un più significativo ingresso dei PVS e dei PMA (paesi meno avanzati) nel commercio mondiale. Si parte, per l’Italia, dal 4,9% del commercio mondiale negli anni 1991 e 1992, per scendere progressivamente a una media del 4, che si riduce ulteriormente al 3,8 nel 1999 e al 3,7 nel 2000. Un lieve, ma significativo recupero si ha nel 2001 (3,8), mentre alcuni dati tendenziali lasciano prevedere per il 2002 una partecipazione dell’Italia all’*export* mondiale di poco superiore al 4%. Si tratta di una frenata co-

mune ai principali partner europei del Paese: nello stesso periodo, la Francia scende dal 6,6 al 5,3%, la Germania dal 10,5% al 8,5%, il Regno Unito dal 5,5% al 5%.

La lettura di questo dato non può non confermare la convinzione che il sistema multilaterale vada aiutato e che particolare impegno vada posto, in tale contesto, alle aspettative delle economie più deboli. Una parte della perdita di competitività va a vantaggio, infatti, delle economie più deboli e bisognose.

Il lancio di un nuovo *round* di negoziati multilaterali a Doha, in Qatar, nel novembre 2001 ha costituito, in tal senso, un punto di svolta fondamentale nell'attività dell'OMC e, più in generale, nel sistema delle relazioni economiche internazionali. La piena partecipazione, in qualità di attori principali, di tutti i Paesi membri dell'Organizzazione all'elaborazione e non solo all'approvazione, dei documenti finali della Conferenza (il rappresentante UE a Ginevra, Carlo Trojan, lo ha definito «il compimento della maggiore età dei paesi in via di sviluppo»), ha soddisfatto quell'esigenza più volte manifestatasi di una maggiore trasparenza dell'OMC e ha consentito di pervenire a un risultato certamente equilibrato, che ha tenuto conto in maniera significativa di interessi e priorità, con una spiccata attenzione alle problematiche più a cuore ai PVS, nonché con una partecipazione di importanti nuovi membri (Cina e Taiwan hanno ufficializzato il proprio ingresso proprio a Doha).

L'accordo raggiunto a Doha potrebbe rappresentare il miglior antidoto contro il rischio di un'ulteriore riduzione degli scambi commerciali internazionali. Ciò sia per gli effetti di medio-lungo periodo – con la progressiva riduzione delle barriere daziarie prevista nell'agenda – sia per il maggior clima di fiducia degli operatori. I negoziati multilaterali possono costituire l'opportunità di rivedere quei picchi tariffari e quote quantitative, che ancora sbarrano la strada alle esportazioni.

In occasione della IV Conferenza ministeriale OMC, l'Unione Europea ha consolidato il suo ruolo guida nel dialogo con le economie meno avanzate, che già aveva assunto nei mesi precedenti con l'iniziativa *Everything but arms* (“*duty and quota free*” per tutti i prodotti provenienti dai PMA eccetto le armi). A Ginevra ha presentato contributi su tutti i temi dell'Agenda

di Doha – anche nel settore agricolo che, com'è noto, a seguito della complessa situazione, data dal congelamento del bilancio agricolo sino al 2013 e dalla proposta di medio termine della PAC, pone sempre molti problemi – e ha ottenuto che i lavori sugli argomenti non oggetto di negoziati immediati (i c.d. “*Singapore issues*”), procedano in parallelo con quelli dei gruppi negoziali già definiti a Doha.

### *Gli impegni della “Development Agenda”<sup>3</sup> e le opportunità per i PVS*

Molto però resta ancora da fare per rendere il commercio veramente equo e potenzialmente vantaggioso per le economie arretrate. Le previsioni della Banca Mondiale contenute nel *Global Economic Prospects 2002* della *World Bank*<sup>4</sup>, valutano che una liberalizzazione completa, sia relativa agli scambi di merci che di servizi, realizzata a tappe fra il 2005 al 2015, potrebbe produrre un aumento del reddito dei PVS pari a 1.500 miliardi di dollari, migliorando le indigenti condizioni di oltre 320 milioni di loro abitanti. Un impatto maggiore in termini di riduzione della povertà potrebbero averlo proprio quelle iniziative in campi di grande valenza quali l'agricoltura e il tessile: la liberalizzazione degli scambi dei prodotti agricoli avrebbe, infatti, come conseguenza virtuosa nel 2015 un guadagno per i PVS pari a 121 miliardi di dollari; mentre l'immediata eliminazione delle rimanenti restrizioni sui prodotti tessili e di abbigliamento potrebbe generare profitti per i PVS per 40 miliardi di dollari.

Estremamente rilevanti anche i vantaggi derivanti dalla liberalizzazione del settore dei servizi: esso potrebbe significare per i PVS un aumento del proprio reddito nel 2015 pari a 900 miliardi di dollari. Si tratta ovviamente di un processo di ridistribuzione del reddito non omogeneo in seno alla categoria dei PVS, ma fortemente dipendente dal loro grado di integrazione

<sup>3</sup> In rete: [www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/dda\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm).

<sup>4</sup> World Bank (ed. by), *Global Economic Prospects 2002: Making Trade Work for the World's Poor*, november 2001, *passim*.

nell'economia mondiale. Comunque, anche una maggiore integrazione dei soli PVS, con una posizione ancora di retroguardia dei PMA, potrebbe già ritagliare ai primi un ruolo di *pivot* e di economie-traino nelle rispettive aree geografiche, con ricadute benefiche per i paesi più arretrati<sup>5</sup>.

Nello specifico del settore agricolo a Doha l'UE, come tutti i partner, si assunse l'impegno a un'ampia trattativa con l'obiettivo di conseguire: *a*) sostanziali miglioramenti dell'accesso al mercato; *b*) riduzione – in vista di una progressiva eliminazione (“*phasing-out*”) – di tutte le forme di sovvenzioni all'esportazione; *c*) riduzioni sostanziali del sostegno interno, che ha effetti distorsivi degli scambi.

Il problema ha contorni estremamente concreti. Non vi è conferenza internazionale (e si fa riferimento soprattutto a quelle legate alle tematiche dello sviluppo, come le recenti di Monterrey, Roma e Johannesburg) in cui non si ricordi il dato allarmante legato alla denutrizione, come causa di morte di una persona ogni quattro secondi. È chiaro che una prima spinta allo sviluppo può essere data dall'apertura dei mercati.

Nella “lettera ai potenti” pubblicata in occasione del G8 di Kananaskis (giugno 2002)<sup>6</sup>, il Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan ha ricordato i problemi sul tavolo, che impediscono lo sviluppo dei paesi più poveri e ne causano la progressiva marginalizzazione. K. Annan ha ricordato che i paesi più ricchi non consentono ai prodotti provenienti dai paesi più poveri di accedere liberamente ai mercati, soprattutto nei settori chiave summenzionati, quali quello tessile e agricolo.

In tal modo, secondo il Segretario Generale dell'ONU, i paesi più poveri sono impossibilitati a crescere economicamente poiché la loro possibilità di produrre ed esportare è fatalmente limitata. Tale considerazione è stata ripresa, in Italia, con la formula “accesso ai mercati del Nord, flussi finanziari verso il Sud”, in occasione del Vertice FAO dal Presidente C.A. Ciampi, dal Premier S. Berlusconi, dal Presidente della Commissio-

<sup>5</sup> Per un'analisi dei rapporti fra Italia ed Europa e area mediterranea, cfr. *supra*: F. Delzò, cap. I, pp. 23 ss.

<sup>6</sup> Cfr. [www.onuitalia.it/nu/segretario/2002SGSMletterToG8.html](http://www.onuitalia.it/nu/segretario/2002SGSMletterToG8.html).

ne R. Prodi e dal Presidente della Camera P. Casini (ripresa da quest'ultimo nuovamente in occasione della giornata parlamentare sull'Africa).

### *Apertura dei mercati e immigrazione*

In cosa consisterebbe questa apertura dei mercati? Innanzi tutto si evidenzia un paradosso delle cifre. La spesa europea a sostegno dell'agricoltura ammonta a circa 43 miliardi di euro (45% del bilancio comunitario); la "Fortezza europea" in tali settori, con le sue quote all'importazione, i suoi contingentamenti, le sue tariffe per i prodotti agricoli in ingresso dai paesi poveri, fa pagare a questi ultimi (secondo stime Nazioni Unite) 50 miliardi di dollari l'anno in mancate esportazioni, cifra che, casualmente, si avvicina a quella che i paesi UE danno in aiuti alle economie deboli attraverso varie forme di cooperazione. Un paradosso che interroga in primo luogo le coscienze: come si può togliere con la sinistra ciò che si dà con la destra? Come si può ridurre indirettamente le possibilità di *export* e quindi di produzione e benessere in queste economie arretrate?

Ulteriore elemento di riflessione è fornito da un dato che emerge dal *Report* dell'OCSE del 2002<sup>7</sup>: vi è un nesso inscindibile fra accesso ai mercati e diminuzione dell'emigrazione. Un'accresciuta possibilità di *export* da parte dei PVS e dei PMA accresce automaticamente la possibilità di produrre *in loco*, nonché le possibilità di impiego e, in ultima analisi, riducendo la "spinta migrativa".

Il tema dell'immigrazione, divenuto centrale nel dibattito politico europeo degli ultimi anni, è in realtà legato inscindibilmente al tema dell'accesso al mercato. Sono solo parzialmente efficaci le soluzioni restrittive in tema di ingresso di persone in Europa, se non sono accompagnate da possibilità di sviluppo *in loco* e dalla possibilità di esportare nei mercati occidentali beni e servizi.

<sup>7</sup> Cfr. [www.oecd.org/EN/documentation/0,,EN-documentation-0-nodi-rectorate-no-no-no-0,00.html](http://www.oecd.org/EN/documentation/0,,EN-documentation-0-nodi-rectorate-no-no-no-0,00.html).

Inoltre, iniziative tese all'apertura dei mercati ben si possono realizzare nella cornice del negoziato multilaterale, mantenendo una linea assolutamente propositiva su temi di principale interesse per le economie avanzate.

### *Un trade off nell'ambito del negoziato multilaterale*

È noto che l'azione dell'Italia, nell'ambito dell'Unione Europea, si sia concentrata nell'arco del negoziato post-Doha su vari temi di interesse: dal riequilibrio del trattamento fra prodotti continentali e quelli mediterranei; all'abbattimento dei picchi tariffari; al raggiungimento, soprattutto, di un accordo sui medicinali salvavita (pur non facendo parte, quest'ultima questione, del *single undertaking*). Ciò che in qualche misura, però, rappresenta la priorità delle priorità, è l'istituzione del registro multilaterale delle indicazioni geografiche per la tutela dei prodotti DOC, DOP, IGP.

In tal senso è stato già raggiunto un triplice successo:

- l'Italia, durante la riunione ministeriale di Doha ha contribuito efficacemente a far inserire due temi – l'estensione della tutela a prodotti diversi da vini e alcolici<sup>8</sup> (unici prodotti inizialmente previsti), nonché l'adozione di un registro multilaterale su cui iscrivere le indicazioni – nella dichiarazione che i ministri di ben 144 paesi hanno adottato il 14 novembre 2001;
- in questi mesi, da Doha in poi, è andata crescendo la consapevolezza di tutta l'UE e della Commissione che via via hanno preso coscienza dell'importanza della tutela della produzione di qualità;
- le proposte italiane presentate a Ginevra non vedono quale firmatario solo l'UE, ma sono state presentate ri-

<sup>8</sup> È interesse italiano ed europeo allargare la gamma dei prodotti tutelati non solo nel settore agroalimentare, ma anche artigianale. In tal senso, sulla ricchezza della produzione italiana e le sua localizzazione, cfr. *infra* F. Vergara Caffarelli, "Politica industriale e sviluppo economico: la promozione dei distretti industriali", cap. II, pp. 61 ss.



spettivamente assieme ad altri diciannove paesi (l'estensione) e sedici paesi (il registro) membri dell'OMC.

Proprio questo è il tema più interessante che si riallaccia alla prospettiva del *trade off*. Il tema delle indicazioni geografiche può svolgere sotto certe premesse un ruolo di "ponte" tra le posizioni comunitarie e quelle dei PVS, all'interno del delicato *volet* della tutela della proprietà intellettuale.

Nello specifico settore delle indicazioni geografiche, infatti, possiamo osservare una peculiare coincidenza di vedute fra la posizione italiana e quella di diversi PVS, primi fra tutti India, Pakistan, Egitto e Brasile. Tali paesi, infatti, si rendono sempre più conto di come la loro storia e la loro produzione tipica possa trovare maggiore mercato, se accompagnata da una specifica tutela dell'origine geografica e "culturale".

Più tutela in cambio di più mercato, quindi, potrebbe essere la formula, in altre parole consentire ai PVS di esportare nei nostri mercati e "stringere un'alleanza" per la difesa delle indicazioni geografiche.

In quest'ambito è importante che l'Italia sia in qualche misura portabandiera di tale posizione sin dalla *Mid Term Conference*<sup>9</sup> di Cancun prevista per settembre 2003, proprio durante il semestre italiano di presidenza. Si tratta di una verifica politica importante sullo svolgimento del programma di lavoro di Doha. Qualora si evidenziassero rallentamenti nel negoziato, la ministeriale di Cancun dovrà dare il necessario impulso politico, perché il negoziato prosegua parallelamente per tutti i temi previsti e in modo da poter rispettare la scadenza di dicembre 2004. Da tale *summit* si attende una decisione affinché tutti i temi sui quali l'Unione è impegnata siano inclusi a pieno titolo nel negoziato.

È indubbiamente un'occasione in cui si amplierà il dibattito sull'attenzione alle esigenze dei PVS). Ne scaturirebbe, se si fosse

<sup>9</sup> A Cancun si svolgerà (10-14 settembre 2003) la V Conferenza ministeriale dell'OMC di medio termine (perché si colloca alla metà del *round* lanciato a Doha), finalizzata alla verifica dello stato di attuazione della *Development Agenda*. In quella occasione sarà anche possibile inserire nell'agenda negoziale alcuni temi su cui è mancata l'intesa a Doha. Su Doha, Cancun e documentazione relativa, cfr. <http://www.wto.org/english/tratop e/dda e/dda e.htm>.

in grado di realizzare il *trade off*, una sorta di “Patto per lo sviluppo” fra Europa e PVS, destinato a consentire a questi ultimi di inserirsi pienamente nei flussi commerciali e all’Unione (e quindi all’Italia) di conseguire un successo negoziale con la tutela delle denominazioni d’origine e, indirettamente, di fronteggiare l’emergenza immigrazione, oggi una priorità nell’agenda di tutte le cancellerie, da realizzarsi attraverso azioni concrete ed eque.

Rubbettino

Rubbettino

## II

RETI, INDUSTRIA E OCCUPAZIONE

Rubbettino

Rubbettino

## *La competitività del mercato europeo dell'energia*

di Stefano da Empoli

*La finalità principale della politica energetica comunitaria, come è enunciato nel Libro verde del novembre 2000 sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico, è di assicurare una fornitura di energia a un prezzo competitivo a tutti i consumatori (sia domestici, sia industriali), compatibilmente con una tutela efficace dell'ambiente. In un contesto di forte dipendenza dall'estero come quello europeo (con le importazioni che coprono il 50% del fabbisogno energetico competitivo, percentuale che si prevede possa toccare il 70% entro il 2030, in assenza di correttivi), assume un'importanza cruciale un'effettiva concorrenzialità del mercato energetico, attraverso una piena liberalizzazione a livello dei singoli Stati membri e una maggiore interconnessione tra le reti nazionali, in base a regole trasparenti e condivise. Due facce di una stessa medaglia (almeno in apparenza), purtroppo ancora da completare.*

### *La liberalizzazione dei mercati dell'elettricità e del gas*

Un primo forte impulso alla liberalizzazione del settore energetico nell'ambito della UE è venuto dalle direttive del 1996 e del 1998 rispettivamente sull'elettricità e sul gas (recepite nell'ordinamento italiano, nell'ordine dal decreto Bersani e dal decreto Letta), che hanno previsto regole comuni per l'apertura dei mercati.

Sulla scia del Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, che ha indicato nel 2010 la data limite entro la quale far divenire l'Europa l'area basata sulla conoscenza più competi-

va al mondo, la Commissione Europea ha adottato una serie di misure per aprire totalmente i mercati entro il 2005, tra cui una comunicazione sul completamento del mercato interno e soprattutto un progetto di direttiva, che integri quelle del 1996 e del 1998. Più recentemente, il Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002 ha preso le seguenti decisioni:

- ha chiesto alla Commissione di preparare annualmente un rapporto sull'apertura del mercato interno del gas e dell'elettricità, nell'ambito di un *benchmarking*, che permetta di raffrontare i progressi compiuti verso la liberalizzazione<sup>1</sup>;
- ha previsto che tutti i consumatori europei non domestici (per una percentuale almeno pari al 60% del mercato) debbano avere libertà di scelta sul fornitore di elettricità e gas entro il 2004;
- ha raccomandato la separazione di trasmissione e distribuzione dalla produzione e dalla fornitura, con una conseguente separazione delle strutture societarie verticalmente integrate, tipiche dei modelli monopolistici del passato (ma anche del presente in alcuni paesi UE);
- ha raccomandato l'istituzione in ogni paese dell'Unione di un'autorità regolatrice con funzioni di garanzia e controllo sulle condizioni tariffarie.

I tempi della liberalizzazione, decisi nel vertice di Barcellona, hanno imposto un pesante colpo di freno rispetto alla proposta di direttiva della Commissione, a cui Parlamento e Consiglio hanno dato il via libera nel marzo del 2001. In particolare, i tempi per la completa liberalizzazione dei mercati sono risultati dilatati o addirittura rinviati a data da definire, mentre nella proposta della Commissione erano fissati al primo gennaio del 2003 per i consumatori industriali e commerciali di elettricità, al primo gennaio del 2004 per i consumatori industriali e commerciali di gas e al primo gennaio del 2005 per i consumatori domestici di elettricità e gas. Un ritardo della tempistica sancito dall'ac-

<sup>1</sup> Il primo era già stato pubblicato nel dicembre 2001 (SEC 2001/1957, 3 dicembre 2001). Il secondo, che quindi recepiva già le indicazioni emerse a Barcellona, è uscito nell'ottobre del 2002 (SEC 2002/1038, 1 ottobre 2002).

cordo del Consiglio dei ministri europei del 25 novembre 2002. Nell'occasione, si è trovato il consenso sulle date del luglio 2004, come scadenza per l'apertura totale dei mercati dell'elettricità e del gas per le utenze non domestiche e del luglio 2007, come termine ultimo per l'apertura totale al resto dei consumatori.

La tempistica appare davvero troppo dilazionata per contribuire significativamente al raggiungimento degli obiettivi di competitività stabiliti a Lisbona (anche se le imprese, che ne sono le protagoniste principali, potranno beneficiarne fin dall'anno prossimo). Inoltre, destano particolare preoccupazioni alcuni fattori, in particolare l'asimmetria dei processi di liberalizzazione e la non automaticità dell'apertura totale nel 2007.

Non è una novità che la liberalizzazione stia avvenendo asimmetricamente, come rileva anche il *benchmarking report* dell'ottobre 2002, sull'implementazione del mercato interno dell'elettricità e del gas. Alcuni paesi come la Francia non hanno lasciato trasparire in passato alcuna intenzione di aprire pienamente né il mercato dell'elettricità, né quello del gas. I paesi nordici, la Gran Bretagna e la Germania hanno mercati già pienamente aperti o in via avanzata di apertura, anche se nell'ultimo caso si tratta di un'apertura più nominale che reale (dal momento che i monopoli locali continuano a dominare la scena).

L'Italia, partita da una situazione di ritardo – anche a causa della struttura di mercato polarizzata sui due monopolisti pubblici, Enel e Eni, e sui monopolisti locali (le ex municipalizzate) – ha compiuto parecchi passi in avanti (anche se ancora incompleti). Tuttavia, la fissazione di tetti all'offerta (soprattutto quelli più stringenti nell'elettricità) rischiano, per quanto siano apprezzabili in linea teorica, di sfavorire alcune imprese nazionali rispetto a quelle di paesi dove vigono ancora condizioni sostanziali di monopolio, che quindi sono in grado di beneficiare di quelli che, in sostanza, possono configurarsi come veri e propri sussidi incrociati, nel momento in cui investono sui mercati esteri. L'ulteriore spostamento in avanti della data di apertura completa dei mercati, senza nuovi impulsi liberalizzatori intermedi in ciascuna delle fasi della filiera dell'elettricità e del gas, rischia di prolungare il perdurare dell'asimmetria vigente in Europa. Peraltro, i processi di infrazione in atto nei confronti di paesi co-



me l'Italia – che hanno sterilizzato i diritti di voto di società estere (EDF), monopoliste nel proprio mercato d'origine, che detengono importanti quote azionarie in imprese energetiche italiane (Edison) – vedono all'opera una Commissione europea che toglie con la mano destra quello che non è riuscita a garantire con la sinistra.

Inoltre, altra fonte di preoccupazione, la data del 2007 non andrà a scadenza automaticamente, ma è condizionata da un rapporto della Commissione, che nel 2006 valuterà gli effetti parziali della liberalizzazione. Questa condizionalità, in altre circostanze ragionevole, potrebbe permettere, tuttavia, un ultimo potere di veto ai paesi che non saranno ancora pronti o che più avranno da perdere dalla completa apertura del mercato. A questo corrisponde un ulteriore elemento d'incertezza regolatoria in un mercato come quello dell'energia, che garantisce ritorni sugli investimenti molto differiti nel tempo e perciò più sensibili della media alla volatilità normativa. D'altronde, tutta la politica europea in materia di energia è stata improntata negli ultimi dieci anni a una progressiva liberalizzazione dei mercati (in base ad analisi empiriche che hanno chiaramente consentito di verificarne i vantaggi). Coerentemente con la lettera e lo spirito del Trattato istitutivo della Comunità Europea e la successiva liberalizzazione di molte aree di *policy*.

### *L'interconnessione delle reti energetiche nazionali*

Oggi, l'interconnessione tra le reti elettriche nazionali fornisce un mero 8% del consumo totale di elettricità. A beneficiarne, in termini di saldo di capacità, è stata soprattutto l'Italia, in qualità di paese importatore, e la Francia, in qualità di paese esportatore. Sui 310 miliardi di chilowattora consumati in Italia nel corso del 2002, 50,6 provengono, infatti, dall'estero (per una quota complessiva del 16,3%). La Francia ha esportato, invece, nello stesso anno quasi 70 miliardi di chilowattora (in buona parte in Italia).

La dipendenza energetica non è di per sé uno scandalo, ma anzi va nella direzione di una riduzione dei costi e in un aumento

della sicurezza complessiva del sistema, se essa avviene nei confronti di paesi UE, che hanno costi di produzione più bassi e sono comunque vincolati da solidi rapporti politico-commerciali, in un quadro normativo internazionale chiaro, e se le reti d'importazione, ma anche quelle nazionali, risultano adeguate a scongiurare pericoli di congestione.

A queste condizioni, l'interconnessione con altre reti nazionali rappresenterebbe un'opportunità reale di abbassare sensibilmente i costi dell'energia, oggi condizionati nel caso di paesi come l'Italia da un mix delle fonti particolarmente sfavorevole, con una percentuale assai limitata di carbone e nulla di nucleare, contro una media combinata dei due in Europa del 60%. Aprire il mercato consentirebbe ai paesi più deboli di sfruttare l'efficienza dei sistemi più forti e all'Europa intera di beneficiare dei vantaggi di una maggiore cooperazione. Inoltre, un maggiore collegamento intraeuropeo garantirebbe un sistema più funzionante e stabile nel suo complesso (come è avvenuto con l'introduzione del *Nordpool* nei paesi nordici, che ha significato la progressiva integrazione dei mercati scandinavi e finlandese dell'elettricità).

Una *chance*, quella di una maggiore capacità d'importazione, colta recentemente dal disegno di legge di riordino del sistema energetico ("ddl Marzano"), che nella versione presentata alle Camere consentiva a: «*soggetti non titolari di concessioni che realizzano a proprio carico nuove linee elettriche interconnesse con i sistemi elettrici di altri Stati*» di allocare per un periodo di venti anni una quota dell'80% delle nuove capacità di trasporto realizzate (art.10, comma 3). Analoga possibilità veniva offerta ai: «*soggetti che investono nella realizzazione di nuovi gasdotti d'importazione di gas naturale o nel potenziamento delle capacità di trasporto dei gasdotti d'importazione esistenti*» (art.12, comma 2). L'unico problema con una strategia di questo tipo è che l'accesso negoziato anziché regolato, implicato da norme di questo tipo, si porrebbe in contrasto su un piano di principio con la stessa liberalizzazione del mercato, innescata dalla legislazione comunitaria in materia (che richiede l'accesso regolato, possibilmente da un'Autorità indipendente di settore).

## *Una strategia per dare nuovo impulso alla competitività del mercato interno dell'energia*

Una strategia che vada nella direzione di un consumo energetico sicuro ed economico dovrebbe quindi svilupparsi fissando alcune precise linee guida:

- occorre definire con certezza le date di apertura dei mercati, anche e soprattutto nel caso in cui non si intendessero anticipare quelle indicate nell'accordo del Consiglio dei ministri del 25 novembre 2002;
- bisogna impedire o almeno ridurre radicalmente l'asimmetria nell'apertura dei mercati, rendendo più vincolanti le regole comuni decise a livello europeo. In particolare, queste vanno definite in modo tale da evitare che ad un'apertura "teorica" non corrisponda un'apertura effettiva. Il processo di liberalizzazione deve procedere il più possibile in parallelo nei vari mercati europei. A questo riguardo, la separazione contabile tra i vari momenti della filiera non è certo sufficiente a garantire una concorrenza leale tra operatori;
- va sostenuta la ricerca nelle fonti rinnovabili, ma anche in quelle tradizionali (per esempio, il carbone pulito e il nucleare). Gli Stati Uniti hanno recentemente deciso di investire 1,2 miliardi di dollari nelle ricerche sull'idrogeno. L'Europa, che ha accusato l'attuale Amministrazione americana di essere insensibile alle tematiche ambientali, dovrebbe seguirne l'esempio, con un'azione concertata a livello europeo;
- si deve andare verso una reale interconnessione tra le reti elettriche nazionali, guardando oltre l'obiettivo del 10% fissato dalla Commissione per il 2005, con significativi investimenti, co-finanziati dall'Unione, nelle reti transeuropee dell'energia (fino al 20%) e l'armonizzazione delle regole per l'allocazione dei residui di capacità.

Nei casi in cui i privati siano pronti ad accollarsi gli oneri della costruzione di nuove infrastrutture o del potenziamento di quelle esistenti (non solo nel campo elettrico, ma anche nel gas), si devono prevedere eccezioni al principio dell'accesso regola-

to, nel rispetto di un livello minimo di concorrenza tra operatori (che peraltro, è direttamente proporzionale alla capacità complessiva del sistema). Occorre poi sviluppare la connessione dell'Europa dell'Est (in particolare dei paesi del Sud-Est) alla rete continentale UCTE, rafforzando i progetti della Banca Europea degli Investimenti al riguardo.

Si dovrebbero porre almeno le basi per un'agenzia europea che regoli, in un clima di certezza per tutti gli operatori (e i consumatori), gli scambi transfrontalieri. Nell'immediato questa agenzia potrebbe essere prefigurata da un network dei gestori delle reti nazionali. In futuro, potrebbe invece avere una struttura più consolidata e scopo più vasto, sul modello della FERC statunitense.

L'auspicio, quindi, è che il semestre di presidenza UE dell'Italia – paese che ancor più degli altri subisce i danni di un'apertura parziale e asimmetrica del mercato energetico europeo e di una limitata interconnessione delle reti nazionali – sappia garantire decisi passi in avanti, sulla strada della creazione di un mercato pan-europeo dell'energia, in base agli elementi che si è cercato di indicare.

Rubbettino

# *Politica industriale e sviluppo economico: la promozione dei distretti industriali*

di Filippo Vergara Caffarelli

*I distretti industriali rappresentano forse l'unica realtà dinamica nell'ambito del sistema industriale italiano e sono presenti inoltre, quali sistemi locali di produzione, anche in altri stati dell'Unione Europea. Nonostante ciò, a parte alcune politiche d'intervento settoriale, i distretti non sono un obiettivo della politica industriale unitaria. Più che una corretta applicazione del principio di sussidiarietà, ciò appare una grave lacuna nel policy mix dell'Unione.*

*«Una politica industriale-territoriale seria e fattiva, [...] non un de profundis per i Distretti industriali, questo è ciò che occorre oggi».*

G. BECATTINI<sup>1</sup>

## *Il fenomeno dei distretti industriali*

Nel saggio “Riflessioni sul distretto industriale marshalliano come concetto socio-economico”, Giacomo Becattini<sup>2</sup> definisce un distretto industriale come: «*un'entità socio-territoriale caratterizzata dalla compresenza attiva, in un'area territoriale circoscritta, naturalisticamente e storicamente determinata, di una comunità di persone e di una popolazione di imprese*». Questa definizione è riportata in maniera sostanzialmente identica nel pri-

<sup>1</sup> G. Becattini “I distretti industriali meritano protezione” in «Il Sole 24 Ore», 22 aprile 1992.

<sup>2</sup> Cfr. G. Becattini “Riflessioni sul distretto industriale marshalliano come concetto socio-economico” in «Stato e Mercato», n. 25, 1989, pp. 111-128.

mo comma dell'art. 36 della legge 317/91, che, nella legislazione italiana, dà il riconoscimento giuridico ai distretti industriali. L'autore inoltre, individua una caratteristica tecnologica essenziale perché un processo produttivo possa accadere in un distretto industriale: questo deve potersi “*scomporre in fasi spazialmente e temporalmente separabili*”.

Paul Krugman<sup>3</sup>, a sua volta, individua tre fattori ai quali la letteratura d'ispirazione marshalliana attribuisce l'aggregazione di attività economiche simili in una stessa località: l'esistenza di una forza lavoro che abbia sviluppato o appreso le competenze specifiche del settore produttivo, la possibilità di produrre *inputs* specifici non-commerciabili e infine gli *spill-overs* di conoscenze e informazioni, che possano fornire alle imprese “agglomerate” vantaggi competitivi su quelle isolate.

La Commissione Europea indirizza la sua attenzione alle reti di imprese (generalmente di piccole e medie imprese, PMI) che vengono classificate in reti *verticali* (o filiere di produzione, che spesso comprendono anche aziende più grandi) e reti *orizzontali* o *clusters*. Dei *clusters* viene data una definizione funzionalista piuttosto che descrittiva. Nella relazione della Commissione Europea “Costruire un'Europa imprenditoriale” si legge:

«Le reti orizzontali o “clusters” – ossia quelle che comprendono solo le PMI – offrono alle piccole imprese la possibilità di cooperare e apprendere l'una dall'altra, realizzando economie di scala potenziali e mettendo in pratica il concetto di “organizzazione dell'apprendimento” tramite lo scambio di migliori pratiche»<sup>4</sup>.

L'OCSE va persino oltre individuando le tipologie di agenti che partecipano a questo processo di produzione e scambio di conoscenze: le imprese, prima di tutto, i centri di produzione di conoscenza (università, istituti di ricerca, imprese di ingegneria), le istituzioni intermedie tra imprese e *knowledge-pro-*

<sup>3</sup> Cfr. P. Krugman: “Increasing Returns and Economic Geography” in «Journal of Political Economy», vol. 99(3), 1991, pp. 483-499.

<sup>4</sup> Commissione delle Comunità europee (2001), “Costruire un'Europa imprenditoriale: le attività dell'Unione a favore delle piccole e medie imprese (PMI)”, relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, COM(2001) 98 def., Bruxelles, 1 marzo 2001, p. 82.

*ducing institutions*, quali *brokers*, consulenti, e, infine, i consumatori<sup>5</sup>.

Le definizioni citate sono in qualche modo complementari, ma anche parzialmente contraddittorie: Becattini si concentra sul substrato socioculturale e identifica un'ulteriore condizione tecnologica; mentre Krugman pone l'accento sul tipo di esternalità non-pecuniarie, che si sviluppano in un distretto industriale. D'altro canto, la Commissione Europea evidenzia come il canale privilegiato nei *clusters* vada dall'apprendimento alla realizzazione di economie di scala a livello di distretto e l'OCSE, infine, dettaglia le tipologie di agenti (dal lato dell'offerta dei beni) la cui interazione produce il valore aggiunto del distretto: le imprese, i centri di produzione di conoscenza e le istituzioni ponte tra i primi due insiemi di agenti, che parafrasando il primo autore citato, potremmo chiamare "gli impannatori della conoscenza".

Una possibile conciliazione, tra questi approcci, consiste nell'interpretare i fattori socio-storico-territoriali di Becattini, quali una possibile tecnologia produttiva delle esternalità su cui Krugman centra la sua analisi. Inoltre, proprio questo contesto socio-storico-territoriale consente a imprese concorrenti di sviluppare – come scrive la Commissione – economie di apprendimento collettivo, spesso attraverso un'interazione della classe imprenditoriale con centri di ricerca e università, come ricorda l'OCSE. È, infatti, nel contesto di un distretto industriale, che si possono sviluppare dinamiche di interazione innovative tra gli agenti economici, quali la "*co-opetition*"<sup>6</sup>.

Ciò che non può essere soddisfacente nella precedente analisi è che essa non spieghi la differente attenzione dedicata alle ca-

<sup>5</sup> Cfr. OCSE, citato in AGIPLAN *Planungsgesellschaft*: «*Cluster Building and Networking: analysis of transnational technology networking between existing clusters of SMEs and one or more technology poles*», Final report for European Commission Directorate General Enterprise, Mülheim a.d.Ruhr, 23 dicembre 1999.

<sup>6</sup> Questo termine è stato coniato attraverso una crasi tra *co-operation* e *competition*, all'esatto scopo di indicare la simultanea interazione cooperativa e competitiva tra agenti economici. Un'analisi lungo queste linee è sviluppata, ad esempio, in A. Souberein, S. Weber: "*District formation and local social capital: a (tacit) co-opetition approach*", in «*Journal of Urban Economics*», n. 52, 2002, pp. 65-92.



ratteristiche della tecnologia produttiva del settore. Mentre Beccattini volge la sua attenzione principalmente alla realtà italiana, l'analisi di Krugman e le definizioni di Commissione Europea e OCSE non hanno una specifica caratterizzazione nazionale. Se la realtà italiana fosse estremamente differente dal resto dell'Unione Europea (o dei paesi OCSE), questo potrebbe spiegare il diverso accento posto sulla tecnologia produttiva. Tuttavia, le differenze che si rilevano osservando il sistema italiano dei distretti e le esperienze estere non sono così significative, pur essendo il fenomeno, nel Paese, di dimensioni significativamente maggiori che altrove.

In Italia, i distretti formano la struttura industriale della cosiddetta "Terza Italia" composta dalle regioni di centro e Nord-Est; tuttavia, alcuni sono localizzati altrove. Per i principali tra quelli italiani<sup>7</sup> si veda la tabella 1, dove sono raggruppati per settore produttivo.

I 199 distretti identificati dall'ISTAT<sup>8</sup> hanno una popolazione di circa 14 milioni di persone (approssimativamente il 25% del totale nazionale) e di quasi 240.000 unità locali manifatturiere (circa il 40% del totale), che occupano 2,2 milioni di addetti (circa il 45%)<sup>9</sup>. I distretti ISTAT operano principalmente nel settore tessile, stoffe e abbigliamento (70 su 199), poi nei prodotti per la casa, ivi inclusi i mobili (37), nella meccanica (33), nel pelame, conciario e calzaturiero (28), nel settore agro-alimentare (17) e infine in quello cartiero e poligrafico (6)<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Numerose pubblicazioni contengono elenchi di distretti industriali: tra le tante, ricordiamo dall'Istituto nazionale di statistica, ISTAT: F. Sforzi (a cura di), "I sistemi locali del lavoro 1991", in «Argomenti», n. 10, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1997; Istituto per la Promozione Industriale-IPI: *L'esperienza italiana dei distretti industriali*, ricerca promossa dal Ministero delle Attività Produttive e dall'IPI, presentata il 18 marzo 2002; C. Pirotbelli: "Competitiveness and its Socio-Economic Foundation: Empirical Evidence on the Italian Industrial Districts" in M. Bagella, L. Becchetti (ed. by) *The Competitive Advantage of Industrial Districts*, Physica-Verlag, Heidelberg e New York 2000 e M. Lorenzen (ed. by) *Specialisation and Localised Learning*, Copenhagen Business School Press, 1998.

<sup>8</sup> In particolare il cap. IV della ricerca IPI, *op. cit.*, contiene un interessante confronto tra i distretti ISTAT, *op. cit.* e quelli individuati da altre fonti.

<sup>9</sup> IPI, *op. cit.*, p. 47.

<sup>10</sup> Dati IPI, *op. cit.* Altri otto distretti ISTAT operano in settori diversi.

Tabella 1: I principali distretti industriali italiani per settore di attività

Armi	Gardone Valtrompia (BS)					
Biomedico	Mirandola (MO)					
Bussole	Palosco (BG)					
Calzature e macchine per calzature	Vigevano (PV)	Montebelluna (TV)	Riviera del Brenta (VE)	Barletta (BA)	Casarano (LE)	Fermo (AP)
Ceramica e piastrelle	Civita Castellana (VT)	Sassuolo (MO)				
Coltelleria	Frosolone (IS)	Maniago (PD)	Premana (LC)			
Concerie, pellami e pellicce	Arzignano (VI)	Santa Croce sull'Arno (PI)	Solofra (AV)	Tolentino (MC)	Val Vibrata (TE)	
Macchine utensili e industriali	Cento (FE)					
Marmo e altre pietre	Carrara (MC)	Cembra (TN)	Val Fontana-buona (GE)			
Mobili e casalinghi	Bassano del Grappa (VI)	Brianza (MI, CO e LC)	Cerea – Bovolone (VR)	Cusio (VB)	Lumezzane (BS)	Manzano (UD)
	Murgia barese (MT)	Pesaro (PS)	Poggibonsi (SI)			
Occhiali	Cadore (BL)		Vicenza (VI)			
Oreficeria	Arezzo (AR)	Valenza Po (AL)				
Penne	Settimo Torinese (TO)					
Prosciutti	San Daniele (UD)	Langhirano (PR)				
Semi-conduttori e informatica	Catania (CT)					
Strumenti musicali	Castelfidardo (AN)					
Sughero	Calangianus (SS)					
Tessile: abbigliamento e moda	Castelgoffredo (MN)	Carpi (MO)	Gallarate (VA)	Prato (PO)	Val Vibrata (TE)	
Tessile: lana, seta, e macchine tessili	Biella (BI)	Como (CO)	Palazzolo sull'Oglio (BS)			
Valvole	Valduggia (VC)					
Vetro e vetro artistico	Murano (VE)					

Fonte: rielaborazione su dati IPI *op. cit.*, Lorenzen *op. cit.*, Ministero delle attività produttive ([www.minindustria.it](http://www.minindustria.it)) e Pietrobelli *op. cit.*

Si rileva che i distretti industriali non sono solo una realtà italiana, per quanto la maggior parte di essi sia qui localizzata<sup>11</sup>. Nell'Unione sono presenti anche in altri Stati: ad esempio ne sono stati individuati in Francia, Danimarca, Germania, Spagna, Svezia e in Gran Bretagna (v. *infra* tabella 2). Inoltre, distretti industriali di successo esistono anche al di fuori dell'UE: ad esempio in USA, Canada, Taiwan, Giappone e India.

Tabella 2: Alcuni distretti industriali nell'Unione Europea

Francia	Danimarca	Germania	Spagna	Svezia	Gran Bretagna
Cholet (tessile e moda)	Jutland Oriental (agro-industria)	Baden - Württemberg <sup>12</sup> (settori vari)	Vallés Orientale (settori vari)	Smoeland (mobili)	Cambridge (informatica e nuove tecnologie)
Oyannax (materiali plastici)	Jutland occidentale (mobili)				Huddersfield (tessile) Stoke on Trent (ceramica)

Fonte: Lorenzen, *op. cit.*

È difficile svolgere considerazioni generali circa i settori d'attività economica dei distretti industriali: questi variano dall'estremamente tradizionale (come il tessile), all'ultima frontiera dell'innovazione tecnologica (semiconduttori e informatica); dalla produzione di beni a medio-alto contenuto tecnologico (macchine utensili) alla produzione con tecniche essenzialmente artigianali (strumenti musicali). È però vero che i principali distretti italiani operano su mercati maturi in cui la dinamica di crescita della domanda si è ormai stabilizzata, mentre all'estero sono spesso presenti in settori innovativi. A conferma di quanto affermato dal Becattini, bisogna osservare che nessun distretto industriale, né all'estero, né tantomeno in Italia, opera in settori dove la tecnolo-

<sup>11</sup> Come osserva F. Delzìo (cfr. *supra*, cap. I, pp. 23 ss), l'espansione dei distretti industriali italiani si svolge anche attraverso la delocalizzazione della produzione, tradizionalmente verso i paesi dell'Europa centrale e orientale, ma ora anche verso i paesi della sponda Sud del Mediterraneo.

<sup>12</sup> Secondo alcuni autori, nel caso delle *Mittelstand* del Baden-Württemberg non si tratterebbe di veri e propri distretti industriali.

gia richiede una strettissima integrazione tra una fase e l'altra della produzione (come, ad esempio, la siderurgia).

### *Politiche economiche per i distretti industriali: il ruolo dell'Unione Europea*

Nel panorama talvolta, se non spesso, ricco di complessità delle politiche economiche unitarie, l'assenza di una politica industriale europea rivolta ai distretti industriali è un dato di fatto. L'UE si è dotata di svariate politiche economiche rivolte alle piccole e medie imprese, ma nessuna di esse ha come obiettivo i distretti industriali. Tuttavia, questi, come si è visto, non sono un'esclusiva dell'Italia per il quale, però, costituiscono una delle realtà industriali più vitali e dinamiche.

Il motivo principale che spiega l'assenza di una politica europea per i distretti industriali, sembra essere l'eterogeneità dei settori produttivi in cui (i distretti industriali) sono presenti. I requisiti informativi necessari all'operatore pubblico, che voglia mettere in atto una politica settoriale, sono più bassi di quelli necessari per l'attuazione di politiche orizzontali rivolte a tali distretti. Nel primo caso, pur non essendo un esercizio banale, è sufficiente indicare le dimensioni delle imprese obiettivo di tale politica e il settore di attività economica in cui debbono operare per qualificarsi. Nel secondo, come si è visto, l'individuazione del "target distretti industriali" è più complessa e laboriosa. L'Unione ha promosso politiche orizzontali che possono anche essere indirizzate ai distretti, tra le quali si evidenziano le politiche volte all'innovazione tecnologica (tra cui *Promoting Innovation and Technology Transfer*), così come quelle per lo sviluppo dell'imprenditorialità (ad esempio *Promoting entrepreneurship and SMEs, Crafts, Social Economy*), ma niente è stato fatto che fosse rivolto ai distretti industriali.

La Commissione Europea, nella sua Comunicazione<sup>13</sup> in data 26 aprile 2000, scrive: «*La politica delle imprese deve indi-*

<sup>13</sup> Comunicazione della Commissione "Sfide per la politica delle imprese nell'economia fondata sulla conoscenza" COM(2000) 256 def. Bruxelles, 26 aprile 2000, p. 7.

*rizzarsi all'ambiente complessivo delle imprese per consentire a queste, indipendentemente dalle dimensioni, forma giuridica, settore o località, di crescere e svilupparsi in maniera compatibile con l'obiettivo globale dell'UE di uno sviluppo sostenibile».* [enfasi dell'autore].

Con ciò, la Commissione sembra negare una specificità sono piccole e medie imprese e alle loro agglomerazioni che sono una condizione necessaria per la costituzione di un distretto, dichiarando che la politica industriale deve avere un carattere universale. Eppure, l'art.157(1) del Trattato CE rileva l'importanza dello sviluppo delle PMI per la competitività di tutto il sistema industriale della Comunità Europea e l'art.163(2) del Trattato CE enumera le PMI tra i soggetti essenziali per il raggiungimento degli obiettivi nel campo della ricerca e dello sviluppo tecnologico che la Comunità si è posta<sup>14</sup>.

Gli articoli sopra citati stabiliscono competenze concorrenti tra la Comunità e Stati membri, pertanto si applica il principio di sussidiarietà: ove le politiche si rivelassero più efficaci se effettuate dagli Stati piuttosto che dall'Unione, quest'ultima dovrebbe astenersi dall'azione. Nel caso dei distretti, il fatto che le dinamiche (di cooperazione, apprendimento, occupazione e innovazione) abbiano un carattere locale è sicuramente un argomento in favore del trasferimento di alcune competenze verso il basso, agli Stati, ma anche alle regioni<sup>15</sup>.

Secondo un approccio più liberista, comunque, ogni livello di governo deve applicare la stessa ricetta di politica economica: favorire l'allargamento dei mercati al fine di lasciar operare la libera concorrenza fra gli agenti economici, rimuovendo ogni barriera di carattere normativo, informativo e territoriale. Un ruolo attivo del sistema pubblico nel campo dell'economia prevede, invece, una modulazione delle politiche economiche e la loro attribuzione ai differenti livelli di governo, in funzione del princi-

<sup>14</sup> Per un'analisi e una valutazione dello stato di attuazione del processo di Lisbona, cfr. *infra* A. Montanino, cap. II, pp. 73 ss.

<sup>15</sup> Cfr. Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana-IRPET, *L'internazionalizzazione del processo produttivo nei sistemi locali di piccola impresa in Toscana*, Franco Angeli, Milano 1995.

pio di sussidiarietà. Un tentativo di allocazione delle varie competenze potrebbe prevedere per l'Unione il ruolo di stimolare la concorrenzialità delle imprese, offrendo un mercato ampio e facilmente accessibile e garantendo una condizione iniziale simile a tutte le imprese localizzate nel territorio dell'Unione, attraverso l'ausilio di fondi strutturali o di coesione. I governi degli Stati membri dovrebbero, invece, incentivare l'internazionalizzazione della loro struttura di PMI, per consentire alle aziende di presentarsi alla pari con quelle straniere sui mercati internazionali di beni e di fattori, conservando, ove questa sia un valore (come, per alcuni prodotti, è il caso di Francia, Germania e Italia), una specificità nazionale nel "made in...".

A livello locale sono, necessarie politiche più interventiste che, se da una parte offrono le condizioni necessarie per lo sviluppo dell'imprenditorialità; dall'altra devono rispondere a esigenze di natura collettiva, quali beni pubblici ed esternalità, che privatamente non sono soddisfatte. Come evidenzia l'Istituto per la Promozione Industriale (IPI), le politiche – a livello nazionale e locale – più efficaci per lo sviluppo dei distretti industriali non sono gli interventi infrastrutturali o di semplificazione burocratica e di riduzione della pressione fiscale, che comunque hanno un effetto positivo sulla competitività delle imprese dei distretti. Infatti: «*[L]e iniziative attive per i Distretti comprendono l'intera gamma di azioni che, soprattutto a livello locale, possono rafforzare la competitività delle imprese: dal programma dei corsi degli Istituti Professionali, alle aree attrezzate per le imprese; dai consorzi per la ricerca, alla collaborazione con le università; dagli accordi sindacali, ai laboratori per la certificazione; dalle campagne promozionali, allo sviluppo di applicazioni telematiche di filiera*»<sup>16</sup>.

Sfortunatamente, queste sono *commodities* che non vengono prodotte in quantità sufficiente all'interno del distretto. Dal pun-

<sup>16</sup> IPI, *op. cit.*, p. 47. L'elenco degli interventi a favore delle PMI si trova nell'art. 27, comma 7, della legge 317 del 1991 riportato qui di seguito: «*la ricerca tecnologica; la progettazione; la sperimentazione, l'acquisizione di conoscenze e la prestazione di assistenza tecnica, organizzativa e di mercato connessa al progresso e al rinnovamento tecnologico; la consulenza e assistenza alla diversificazione dei prodotti; la consulenza e assistenza per la nascita ed il consolidamento di nuove attività imprenditoriali; la formazione professionale finaliz-*

to di vista della teoria economica, questa non è un'osservazione sorprendente, in quanto i distretti industriali si configurano come *clubs*, in cui certi beni d'interesse comune non saranno forniti in quantità efficiente dai privati in maniera decentralizzata.

In una politica di loro sviluppo e sostegno (o meglio in un complesso di politiche coordinate europee, nazionali e regionali) devono essere chiaramente caratterizzati, da tutti i livelli di governo, gli elementi che individuano il sistema produttivo di un distretto industriale. Tale politica non può, ovviamente, essere semplicemente di tipo settoriale, né tantomeno un complesso di politiche di settore; essa deve mirare a produrre i beni pubblici del distretto in quantità efficiente, sviluppando centri di formazione specialistica localizzata, che si confrontino con le innovazioni prodotte all'interno ed esterno del distretto. Inoltre, questa politica deve stimolare lo sviluppo di prodotti a più alto valore aggiunto, tramite incentivazioni a programmi di Ricerca e Sviluppo, mirate all'incremento della qualità dei beni finali, anche attraverso progetti di ricerca, che taglino trasversalmente la filiera produttiva. Appare essenziale la costituzione o il mantenimento di un sistema di infrastrutture facilitanti il quotidiano operare delle imprese nel distretto (ad esempio provvedendo, anche indirettamente, alla costruzione di impianti di bonifica idrica o di smaltimento dei rifiuti industriali oppure all'allestimento di nuove aree industriali), nonché di infrastrutture di trasporti da e per il medesimo. Iniziative specifiche possono anche essere poste in atto per aumentare la capacità di penetrazione sui mercati esteri delle esportazioni di prodotti locali (con il *marketing* territoriale)<sup>17</sup>.

*zata all'introduzione di nuove tecnologie; l'acquisizione e progettazione di aree attrezzate per insediamenti produttivi, ai fini della vendita e della concessione alle imprese di lotti in tali aree; la costruzione in aree attrezzate di impianti per attività industriali e artigianali, depositi e magazzini, ai fini della vendita e della locazione alle imprese; la costruzione e la gestione di impianti di depurazione degli scarichi degli insediamenti produttivi; il recupero degli immobili industriali a fini produttivi; l'esercizio e la gestione di impianti di autoproduzione e di distribuzione di energia elettrica; l'acquisto o la vendita di energia elettrica da e a terzi da destinare alla copertura dei fabbisogni consortili».*

<sup>17</sup> Il ruolo della denominazione d'origine e l'importanza della certificazione delle specialità locali e tradizionale nel commercio internazionale è ana-

In questo complesso di politiche, il ruolo insostituibile e fondamentale del livello di governo più lontano dalla realtà locale, l'UE, non può che essere il coordinamento di tutti gli interventi attraverso il (co-)finanziamento degli investimenti dei livelli di governo più bassi, il completamento del mercato interno anche per le PMI e in particolare per i prodotti dei distretti, la promozione di investimenti in settori il cui attuale sviluppo è giudicato insufficiente e, infine, un'efficace rappresentanza di tutte le istanze provenienti dal mondo produttivo dell'Unione nei *fora* internazionali, così da garantire equi termini di concorrenza sul mercato globale. L'UE potrebbe inoltre incrementare l'impiego dei fondi strutturali in fondi regionali di *entreprise creation*<sup>18</sup>. Il già citato rapporto della Commissione "Costruire un'Europa imprenditoriale" mostra come, negli ultimi anni, l'Unione si sia mossa, anche con efficienza, nella direzione di prestare maggiore attenzione alle PMI, ma manca ancora il riconoscimento di importanza e specificità dei distretti industriali. L'Italia, in occasione della prossima presidenza dell'Unione, potrebbe proficuamente colmare questa lacuna proponendo azioni mirate alle PMI e ai distretti industriali.

Gli Stati membri, oltre a partecipare al finanziamento degli investimenti distrettuali, avrebbero la responsabilità della rete infrastrutturale di connessione del distretto con il resto dell'Unione e quella del *marketing* del sistema-paese. Tutte le altre politiche, e in particolare gli interventi specifici, possono essere attuate con efficienza solo dalle autorità locali, attenendosi agli indirizzi provenienti da livelli di governo superiori.

lizzato da F. Eichberg (cfr. "Prospettive di liberalizzazione del commercio UE in vista della V Conferenza OMC": un impegno verso i paesi in via di sviluppo *supra*, pp. 41 ss).

<sup>18</sup> Per un'analisi del *Venture Capital*, cfr. *infra* F. Pino ("Fondi comunitari a supporto del *Venture Capital*: come strutturarli", cap. III, pp. 105 ss), mentre lo stato del mercato dei fondi di finanziamento delle imprese nell'UE è studiato da F. Galizia ("Flussi di finanziamento alle imprese. Offerta insufficiente o scarsa domanda?", cap. III, pp. 117 ss).



Rubbettino

## *Un'Europa con più crescita e più occupazione: il cammino verso Lisbona*

di Andrea Montanino\*

*Nel corso del vertice europeo tenutosi a Lisbona nel marzo 2000 i paesi dell'Unione Europea hanno concordato una strategia per rilanciare la crescita economica attraverso l'incremento dell'occupazione. Anche se gli obiettivi sono ambiziosi e forse irrealistici, nella pratica la filosofia di fondo rimane valida. L'invecchiamento della popolazione – fenomeno comune a tutti i paesi della attuale e futura Unione Europea – porterà ad un aumento delle spese pubbliche per pensioni e sanità, con il rischio di rendere le finanze pubbliche insostenibili. L'aumento dell'occupazione dunque è un obiettivo strategico per far fronte alle future pressioni economiche e sociali.*

### *Introduzione*

Si è giunti quasi a metà del guado. Le scadenze fissate a Lisbona si avvicinano a grandi passi e molti paesi europei sembrano ancora lontani dagli obiettivi ambiziosi fissati in un *summit* europeo a Lisbona all'inizio del 2000. Allora, fu detto che l'economia europea dovesse essere in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale. Tuttavia, già nel 1997, in seguito all'approvazione del Trattato di Amsterdam che introdusse un nuovo capitolo sull'occupazione, si decise che ogni an-

\* Le opinioni espresse sono strettamente personali e non coinvolgono in alcun modo le istituzioni di appartenenza.

no i Paesi membri avrebbero dovuto sottoporre al Consiglio europeo e alla Commissione Europea i “Piani nazionali dell’occupazione”.

Sono stati allora fissati alcuni parametri quantitativi da perseguire in materia di occupazione e i Paesi membri dell’Unione hanno previsto un arco temporale di dieci anni per raggiungerli. I parametri fissati a Lisbona sono, in breve: accrescere il tasso di occupazione (cioè il numero di occupati rispetto alla popolazione con età lavorativa) dall’attuale media europea del 61% a una percentuale che si avvicini il più possibile al 70% entro il 2010, e, in particolare, aumentare il numero delle donne occupate dall’attuale media del 51% a una media superiore al 60% entro il 2010. A Stoccolma, l’anno successivo, si è introdotto un ulteriore parametro: il tasso di occupazione della popolazione anziana dovrà raggiungere, sempre nel 2010, almeno il 50%.

Si intende analizzare la razionalità economica di tali obiettivi, in un’ottica prevalentemente di lungo periodo, ovvero quando bisognerà fare i conti con l’invecchiamento della popolazione. Occorre, allora, valutare il ruolo di stimolo offerto dall’UE ai singoli paesi su quale contributo possa essere dato dall’Italia durante il semestre di presidenza agli obiettivi di Lisbona.

### *Perché il basso livello di occupazione è un problema?*

L’Europa – perlomeno alcuni paesi e tra questi l’Italia – ha ancora una popolazione che partecipa “poco” al mercato del lavoro. Il basso livello di occupazione dipende essenzialmente dalla scarsa partecipazione al mercato del lavoro. In Italia, ad esempio, solo sei persone su dieci che potenzialmente potrebbero lavorare sono occupate o stanno cercando lavoro.

In generale, i fattori da tenere in conto sono i seguenti: primo, è in corso un diffuso allungamento del periodo di studio, che ritarda l’ingresso sul mondo del lavoro. Se fino a quindici anni, nella pressoché totalità dei paesi europei il lavoro è considerato una condizione assolutamente straordinaria e praticamente vietata (con l’unica eccezione rilevante che riguarda i lavoratori dello spettacolo), dai quindici anni in poi la condizione

di lavoratore è potenzialmente alternativa a quella di studente. Ebbene, tanto più aumenta la partecipazione all'istruzione c.d. "terziaria" (università e studi post-scolastici), tanto più si riduce la partecipazione sul mercato del lavoro. Tra il 1995 e il 1999 – secondo le informazioni più recenti fornite dall'OCSE – la partecipazione all'istruzione universitaria dei paesi più sviluppati è aumentata in media del 15% (OECD, *Education at a Glance*, 2001). È questo un fattore da considerare "negativo", dato che apparentemente contrasta con gli obiettivi di innalzare la partecipazione sul mercato del lavoro e quindi l'occupazione? Sicuramente no, infatti l'aumento del livello di istruzione è una determinante positiva nel processo di arricchimento di un paese e di un'intera area produttiva qual è l'Europa, in quanto il maggiore capitale umano aumenta la crescita potenziale e quindi il benessere futuro.

Il secondo fattore riguarda la fascia centrale delle donne, tra i 25 e i 49 anni, dove la media europea della partecipazione al mercato del lavoro è intorno al 60%, rispetto al 78% degli uomini; mentre in Italia, accade che solo il 47% delle donne lavora o cerca attivamente lavoro. Dunque, più della metà sembra non interessata ad avere un'occupazione.

Terzo punto importante è la scelta di lavorare oppure di andare in pensione della popolazione più avanti in età, ma ancora potenzialmente attiva (tra i 55 e i 64 anni). Per capire l'entità del problema si consideri che, mentre il tasso di occupazione della popolazione con età compresa tra 25 e 54 anni è per l'Unione intorno al 77%, questo crolla al 38% per la fascia di età più anziana. In diversi paesi europei il disegno dei sistemi pensionistici è tale da disincentivare – o perlomeno non incentivare – la continuazione del lavoro, una volta raggiunti i requisiti minimi per il pensionamento. Si verifica così un vantaggio comparato tra pensione e lavoro a favore della prima, in quanto a fronte di un reddito da pensione che è (leggermente) inferiore a un alternativo reddito da lavoro, si gode del vantaggio del tempo libero. Questo può essere messo a frutto in diversi modi, non ultimo svolgendo qualche attività lavorativa, magari in nero.

Sommando i tre fattori citati – allungamento del periodo di formazione, componenti avverse di tipo socioeconomico alla

partecipazione delle donne al mercato del lavoro e, infine, vantaggio comparato a favore della pensione – si spiega perché, in alcuni paesi europei, i tassi di partecipazione e dunque di occupazione siano ancora lontani dagli obiettivi di Lisbona.

### *Perseguire gli obiettivi di maggiore occupazione e partecipazione*

L'aumento di occupazione e partecipazione al mercato del lavoro hanno in primo luogo una valenza sociale. La vera e completa partecipazione alla vita della collettività si manifesta in massima parte attraverso il contributo che ogni cittadino dà attraverso la sua attività lavorativa. Nelle società moderne la specializzazione e la divisione del lavoro è esasperata soprattutto dall'ampiezza raggiunta dai mercati di beni e servizi (si parla, non a caso, di mercati "globali"). Ogni cittadino non svolge che una parte piccola del processo produttivo e soprattutto produce una parte infinitesima dei beni e servizi di cui ha bisogno.

Oltre a questa valenza per così dire "sociale", vi sono ragioni economiche importanti per le quali perseguire l'obiettivo della più alta occupazione e partecipazione al lavoro diventa estremamente importante per il sistema Europa. Una delle principali è certamente il processo di senescenza della popolazione europea. Secondo stime dell'Unione, nei prossimi 50 anni tale popolazione si ridurrà da 376 milioni a 364 milioni. Malgrado ciò, aumenterà quella con più di 65 anni, passando da 61 milioni a circa 100 milioni. In altri termini, il rapporto tra anziani e popolazione in età lavorativa raddoppierà, dall'attuale 24% al 49%. Se dunque il tasso di partecipazione sul mercato del lavoro rimarrà uguale a quello attuale, il numero di occupati calerà – in valore assoluto – di 30 milioni. Le conseguenze di tale tendenza sono rilevanti da due punti di vista, quello della crescita economica potenziale e dunque della "ricchezza" delle future generazioni e quello della sostenibilità di lungo periodo dei conti pubblici.

Per quanto riguarda il primo punto, un numero minore di occupati produce un volume di ricchezza inferiore, a parità di altre condizioni. Certo, si può argomentare che la scarsità progressiva del fattore lavoro porterà a un diverso bilanciamento dei

fattori produttivi (lavoro e capitale), a favore del capitale. In altre parole, il progresso tecnologico sarà prevalentemente orientato a favorire il risparmio di lavoro, che divenendo il fattore scarso, sarà anche quello relativamente più costoso. Di conseguenza la produttività del lavoro (la quantità di beni prodotti da ogni lavoratore impegnato nel processo produttivo) dovrà aumentare, ribilanciando la minore quantità di lavoro disponibile.

Appare difficile fornire alcuna previsione, data l'incertezza implicita relativa ai risultati del progresso tecnologico. Gli attuali tassi di partecipazione non saranno, per molti paesi dell'Unione (Italia compresa), compatibili con tassi elevati di crescita.

Un altro impatto importante si verificherà sulla sostenibilità delle finanze pubbliche in relazione all'aumento del tasso di dipendenza degli anziani. Secondo stime dell'UE (*European Commission, Public Finances in EMU*, 2002), si verificherà un aumento delle spese pubbliche direttamente legate all'invecchiamento della popolazione, per valori compresi tra il 4 e l'8% del PIL, tra il 2005 e il 2040, a seconda delle diverse condizioni dei singoli paesi. Ciò è dovuto non solo all'aumento della spesa pensionistica, ma anche di quella sanitaria, dato che la popolazione anziana ha generalmente un maggiore bisogno di servizi sanitari.

Al fine di far fronte alla senescenza della popolazione e all'impatto di questo sui conti pubblici negli anni a venire, la Commissione Europea ha "consigliato" ai Paesi membri di sviluppare una strategia articolata su tre fronti:

- ridurre il più presto possibile il debito pubblico attraverso *surplus* primari, in particolare prima che le generazioni del *baby boom* vadano in pensione;
- riformare i sistemi pensionistici, sviluppando forme di previdenza complementare e privata;
- ritardare l'uscita dalla vita attiva e quindi aumentare i tassi di partecipazione al mercato del lavoro della popolazione più anziana.

Come si vede, il processo di Lisbona si inserisce in un più ampio scenario, evidenziando come i fattori economici e sociali saranno sempre più interdipendenti.

## *Quali politiche per raggiungere gli obiettivi di Lisbona. Il ruolo dell'Europa*

Non esiste, va riconosciuto, “la” politica per l’occupazione: la crescita dell’occupazione e della partecipazione al lavoro è il risultato di fattori esogeni – cioè esterni al controllo dei *policy makers* – e di fattori endogeni, risultanti dall’attivazione di politiche adeguate. Dunque, anche se le politiche impiegate fossero le migliori possibili, il risultato finale rimarrebbe incerto. Tra i fattori esterni, il più rilevante è l’andamento della domanda mondiale di beni e servizi. Quello che conta non è tanto e non solo la congiuntura corrente, cioè l’andamento di un anno rispetto all’altro, quanto la tendenza nel lungo periodo, che deve essere sostenuta. Vi è poi la questione della composizione di tale domanda mondiale ovvero, se questa si rivolge ad alcuni beni piuttosto che altri, il paese che produce quanto richiesto dal mercato vedrà aumentare l’occupazione, mentre questo non accadrà nel paese che produce beni non richiesti, anche se cresce il volume degli scambi mondiali.

Per quanto concerne le politiche da attivare per far crescere occupazione e partecipazione, si può distinguere tra politiche macroeconomiche e microeconomiche: le prime mirano ad aumentare la crescita economica e dunque, indirettamente l’occupazione; le seconde a ridistribuire le opportunità di occupazione tra individui.

I processi europei hanno un ruolo rilevante nell’indirizzare le politiche dei Paesi membri, pur se non possono “imporle” in quanto la diagnosi (e dunque la cura) risulta diversa da paese a paese. Un processo rilevante in questo senso è quello sancito nel “*Patto di stabilità e crescita*”, che mira a garantire finanze pubbliche sane nel medio periodo, in modo da creare un ambiente favorevole alla crescita. Finanze pubbliche sane – cioè bilanci pubblici in pareggio – favoriscono bassi tassi di interesse, facilitando gli investimenti, sia pubblici che privati. Favoriscono altresì la stabilità monetaria e quindi la bassa e stabile inflazione. Il che ha conseguenze positive sugli investimenti, perché ne allunga l’orizzonte temporale, riducendone il rischio.

Qualsiasi strategia per accrescere l’occupazione non può quindi prescindere da finanze pubbliche sane: l’esperienza pas-

sata dei paesi europei ha mostrato che tutte le volte che si è attivata una politica della spesa pubblica con l'obiettivo di incrementare l'occupazione, la conseguenza è stata la crescita del debito pubblico e successivamente della pressione fiscale, spiazzando l'eventuale effetto benefico della spesa pubblica.

Questo non significa che la spesa pubblica non può aiutare l'occupazione. È importante che si miri a una composizione della spesa orientata alla crescita, salvaguardando il bene comune della stabilità delle finanze pubbliche. In un recente studio della Commissione Europea, si mostra come a parità di livelli di spesa pubblica, vi sono paesi che hanno una composizione più favorevole alla crescita dell'occupazione, in quanto destinano una quota relativamente maggiore della spesa ad attività produttive come educazione e ricerca, ma anche ad alcune spese sociali che facilitano l'ingresso/reingresso sul mercato del lavoro. L'Unione può dunque fare molto in termini di pressione nei confronti degli Stati, affinché questi raggiungano una situazione di bilancio in pareggio e assieme ristrutturino la spesa (e il sistema di tassazione) in maniera più favorevole all'occupazione.

Per quanto poi riguarda le politiche strutturali del mercato del lavoro, l'UE insiste molto attraverso i diversi processi di coordinamento delle politiche economiche, invitando gli stati membri ad aumentare la flessibilità del mercato del lavoro, ampliando il ventaglio di strumenti contrattuali, pur se il contratto a tempo indeterminato e a tempo pieno rimane quello prevalente. Le riforme devono riguardare anche il sistema di tutele del mercato del lavoro, per coloro che perdono l'occupazione, in modo da avere al contempo maggiore flessibilità e maggiore protezione.

Infine, vi sono le politiche più strettamente microeconomiche, tra le quali le più rilevanti sono quelle attive del lavoro, sebbene queste da sole non sembrano in grado di risolvere il problema della bassa partecipazione al lavoro. Però, l'aumento delle spese pubbliche per politiche attive in un contesto di finanze pubbliche sane, è da valutare in senso positivo, anche se, quello che poi conta, è il disegno specifico e la capacità di incidere da parte di queste politiche direttamente su specifiche categorie.



## *Il semestre italiano: che fare?*

Occorre porsi il quesito di quali siano i temi prioritari su cui l'Italia dovrebbe/potrebbe spingere per accelerare il processo avviato a Lisbona. In sei mesi non è certo possibile cambiare la strategia per l'occupazione, ma esistono però aree di intervento sulle quali si potrebbero concentrare gli sforzi. In particolare:

- Individuare con maggiore chiarezza dove la spesa pubblica può essere favorevole alla crescita economica e all'occupazione. Il dibattito sulla "qualità della spesa pubblica" è ancora in una fase preliminare e non vi sono chiare indicazioni di quali spese – e in quali contesti – possano aiutare la crescita.
- Migliorare la conoscenza dell'impatto dell'invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità dei sistemi economici e per questa via fare pressione per sviluppare politiche a favore dell'allungamento della vita attiva.
- Verificare la consistenza dei diversi "processi"<sup>1</sup> ed eventualmente proporre ulteriori razionalizzazioni. Si deve tenere conto che questi processi, già complessi in una Europa a Quindici, potrebbero diventare ingestibili in una Europa a Venticinque.

In definitiva, l'aumento dell'occupazione in Europa non può non essere una priorità e questo vale soprattutto per l'Italia, dove l'impatto del processo di senescenza avrà ripercussioni importanti sulla sostenibilità di lungo periodo della finanza pubblica. Il ruolo dell'Unione deve rimanere quello di spingere i Paesi membri a prendere decisioni, magari impopolari, facendo leva su un ventaglio ampio di politiche, dove accanto a quelle che più direttamente incidono sull'occupazione, si devono considerare politiche di ricomposizione della spesa pubblica e a favore di un aumento della competitività.

<sup>1</sup> Per citare i più rilevanti: Cardiff, Lussemburgo, "Patto di stabilità e crescita", "Grandi orientamenti di Politica economica", "Linee guida sull'occupazione", "Piani nazionali delle politiche sociali", "Metodo di coordinamento aperto sulle pensioni".

# *La riforma dei sistemi pensionistici nell'Unione Europea*

di Carlo Altomonte

*Il Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002 ha esortato ad accelerare la riforma dei sistemi pensionistici dell'UE, poiché questi rischiano di compromettere in futuro il modello sociale europeo. Tuttavia, gli attuali strumenti giuridici non sembrano garantire una soluzione valida, in quanto le pensioni non rientrano tra le competenze comunitarie, la UE è dunque priva di strumenti sanzionatori aventi forza di legge in caso di inadempienza da parte di uno Stato membro. Inadempienza tanto più probabile, quanto più il progressivo invecchiamento della popolazione sposta la base elettorale verso un elettore mediano razionalmente contrario, a livello individuale, alla riforma del sistema pensionistico. Confrontando il grado di sostenibilità delle pensioni nell'UE, ed enucleando gli elementi critici, è possibile proporre alcuni correttivi di politica economica e identificare gli strumenti/opzioni a disposizione del legislatore.*

## *Introduzione*

I sistemi pensionistici degli Stati membri offrono al momento un grado di prosperità e di indipendenza economica senza precedenti agli anziani dell'Unione Europea, attraverso svariate combinazioni dei tre "pilastri" oggi disponibili: la sicurezza sociale pubblica, obbligatoria; i regimi pensionistici professionali, pubblici o privati e più o meno volontari (i cosiddetti fondi-pensione) e le forme di finanziamento indivi-

duale, attraverso l'acquisto di specifici prodotti bancari o assicurativi<sup>1</sup>.

Al riguardo, i dati mostrano come i livelli medi di reddito dei cittadini con più di 65 anni in Europa si attestino intorno al 90% dei redditi di coloro che hanno meno di 65 anni e che dunque, per la maggior parte, ancora lavorano. Tali redditi derivano al momento, per oltre due terzi, dal primo pilastro pensionistico, quello pubblico, che dunque costituisce l'asse portante dei sistemi pensionistici in tutti gli Stati membri.

Tuttavia, è proprio tale pilastro a essere messo gravemente in crisi dalle dinamiche demografiche che si stanno sviluppando nell'Unione Europea. In particolare, si stanno contemporaneamente verificando tre fenomeni che concorrono a innalzare l'età media dei cittadini europei: il raggiungimento dell'età anziana, e dunque di pensionamento, da parte della generazione (statisticamente, si parla di "coorte") nata durante il *boom* demografico postbellico; secondo, gli effetti di tassi di fertilità, da tempo assestati in Europa su livelli bassi e terzo, l'aumento dell'aspettativa di vita, diretto risultato dei progressi nell'organizzazione e nel funzionamento dei sistemi sanitari. L'entità del fenomeno è tale per cui l'aumento in percentuale del numero di persone anziane non potrà comunque essere arrestato, nell'arco di vari decenni, da un improvviso aumento della fertilità o da un livello di immigrazione realistico.

Alla luce di queste dinamiche, la Commissione Europea ha evidenziato come il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione sarà tale che, in assenza di adeguate riforme, si rischia di compromettere il modello sociale europeo, nonché la crescita economica e la stabilità dell'Unione.

A sistemi pensionistici invariati, le dinamiche demografiche influiranno sull'indice di dipendenza degli anziani, ossia il numero di persone in età pensionabile (65 e più anni) rispetto al numero di persone in età da lavoro (tra i 15 e i 64 anni). In particolare, quest'ultimo indice inizierà a crescere rapidamente durante il

<sup>1</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione "La futura evoluzione della protezione sociale nel lungo periodo: pensioni sicure e sostenibili", COM (2000) 622 def.

prossimo decennio e raddoppierà entro il 2050: rispetto al livello attuale pari a un pensionato ogni quattro potenziali lavoratori (valore dell'indice pari al 25%), si arriverà ad avere un indice medio per l'UE del 50% (un pensionato per ogni due potenziali lavoratori), con punte del 60% per Italia e Spagna, con chiari problemi dal punto di vista della sostenibilità sociale del sistema.

Inoltre, l'aumento complessivo del numero di prestazioni da erogare sarà tale per cui la spesa pubblica per pensioni, a sistemi invariati, aumenterà dalla media del 10,4% del PIL comunitario per l'anno 2000, al 13,6% del 2040, per poi stabilizzarsi su tali livelli. A fronte di una situazione di finanza pubblica europea che prevede saldi di bilancio in pareggio, o in avanzo, e un livello di debito tendenzialmente non superiore al 60% del PIL, tali dinamiche rischiano di compromettere anche la stabilità e la crescita dell'area dell'euro.

La modernizzazione dei sistemi pensionistici è pertanto al primo posto tra le priorità di tutti gli Stati membri.

### *Adeguatezza, sostenibilità e attualità dei sistemi pensionistici*

Il Consiglio europeo di Goteborg del giugno 2001 ha identificato tre principi generali alla base della revisione dei sistemi pensionistici in Europa: in particolare la loro adeguatezza a raggiungere gli obiettivi sociali per cui sono stati originariamente concepiti, la loro sostenibilità finanziaria nel tempo e il loro grado di attualità rispetto ai cambiamenti sociali ed economici intervenuti negli ultimi anni in Europa.

Ove si definisca come "adeguato" il livello attuale delle prestazioni cui si faceva prima cenno (il 90% del reddito di coloro che lavorano), è evidente che adeguatezza e sostenibilità sono tra di loro connesse, in quanto a sistemi invariati l'erogazione di pensioni "adeguate" si scarica per la gran parte sul primo pilastro, e ciò – date le dinamiche demografiche in corso – determina l'insostenibilità, in termini di finanza pubblica, delle prestazioni previdenziali.

A questo proposito, occorre ricordare come i sistemi pensionistici pubblici relativi al primo pilastro siano stati per la gran

parte concepiti in un ambito di organizzazione sociale di tipo industriale classico, in base alla quale i lavoratori avevano tutti il posto fisso, iniziavano a lavorare precocemente e pagavano contributi per 35-40 anni, garantendo una massa contributiva idonea a finanziare, attraverso il metodo retributivo, le pensioni di chi usciva dal mondo del lavoro. Chiaramente, i mutamenti strutturali avvenuti nel mondo del lavoro creano una evidente discrasia rispetto alla struttura originaria del primo pilastro pensionistico: l'aumento considerevole, soprattutto tra i giovani, di atipicità, tempo parziale, flessibilità e l'innalzamento dell'età di ingresso, in conseguenza dei maggiori livelli di istruzione/formazione richiesti al lavoratore da una società post-industriale, rendono, infatti, i sistemi pensionistici di tipo retributivo poco compatibili (poco "sostenibili") per le attuali esigenze di chi lavora.

Per far fronte a tali evidenti inadeguatezze e al fine di rendere meno stringente il vincolo dell'indice di dipendenza, la maggior parte degli Stati membri hanno riformato i sistemi retributivi alla base del primo pilastro previdenziale, sostituendoli progressivamente con sistemi contributivi – basati cioè sulla erogazione di prestazioni proporzionate ai contributi del singolo individuo – e non alla massa di contributi versati dai lavoratori in ogni periodo<sup>2</sup>. Tuttavia, il sistema contributivo comporta una riduzione delle prestazioni erogate rispetto al generoso (ma non sostenibile in termini di pareggio di bilancio) sistema retributivo: ad esempio, in Italia i trentenni di oggi, a parità di età effettiva di pensionamento (gli attuali 60 anni per gli uomini, in Italia), avranno una rendita pensionistica pubblica pari a poco più del 50% dell'ultima retribuzione, contro una rendita attuale del 78% (in media) dell'ultimo stipendio percepita dai loro genitori.

<sup>2</sup> Questa, ad esempio, è la base della "riforma Dini" del 1995 del sistema pensionistico italiano, che prevede il passaggio al sistema contributivo per quei lavoratori che al 31 dicembre 1995 avevano maturato meno di 18 anni di contributi, mantenendo il sistema retributivo per gli altri. Evidentemente, il calcolo contributivo riguarda solo la quota di pensione maturata successivamente all'entrata in vigore della riforma (il cosiddetto *pro-rata*).

Di conseguenza, una seconda linea di riforma perseguita dai paesi europei, al fine di rispettare il principio della adeguatezza delle prestazioni previdenziali, è quella di affiancare al primo pilastro così modificato forme di previdenza integrativa.

Innanzitutto, si sono agevolati con provvedimenti di natura fiscale le forme di previdenza individuale privata (terzo pilastro), attraverso il cosiddetto modello di tassazione EET<sup>3</sup>. Tuttavia, poiché la previdenza privata, di natura volontaria, non sarà verosimilmente in grado di compensare completamente la riduzione delle prestazioni del primo pilastro pensionistico, gli Stati hanno anche iniziato a sviluppare il secondo pilastro previdenziale, basato sui fondi-pensione legati al rapporto di lavoro, oggetto di una apposita proposta di direttiva europea, cui si rimanda per una analisi più dettagliata delle opzioni regolamentari a disposizione degli Stati membri per la implementazione di tali schemi pensionistici<sup>4</sup>.

Infine, un meccanismo importante per garantire l'adeguatezza dei contributi legati al primo pilastro è quello di aumentare gradualmente l'effettiva età di pensionamento, in linea con il disposto del Consiglio europeo di Barcellona, del marzo del 2002, che ha visto gli Stati membri impegnarsi per un graduale aumento di cinque anni di tale limite (attualmente intorno ai 60 anni nell'UE). Nel caso italiano, ad esempio, si può stimare che i beneficiari cui ha diritto al giorno d'oggi un lavoratore con 35 anni di contributi, che andasse in pensione all'età di 60 anni, potrebbero essere di entità simile, nel nuovo sistema a regime, a quelli percepiti da un lavoratore che andasse in pensione a 65 anni con 40 anni di contributi versati. Altri paesi, come ad esempio la Francia, non intendono modificare al rialzo l'età legale per andare in pensione, mantenendola a 60 anni; tuttavia, richiedo-

<sup>3</sup> Il sistema EET (*Exempt contributions, Exempt gains, Taxed benefits*) prevede che i contributi versati al fondo pensione siano esenti dalla tassazione, così come i guadagni in conto capitale ottenuti dallo stesso fondo attraverso la sua strategia di investimenti. Sono invece tassati i benefici pensionistici che si ottengono a scadenza.

<sup>4</sup> Cfr. la proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle attività di enti pensionistici per lavoratori autonomi o subordinati, COM (2000) 507 def., dell'11 ottobre 2000.

no un numero maggiore di anni di contribuzione (tendenzialmente 40) per avere diritto alla piena pensione.

Tale meccanismo consente di creare un legame tra adeguatezza delle pensioni e loro sostenibilità. Nel caso in cui, infatti, si decidesse di aumentare gradualmente l'età effettiva di pensionamento nell'ambito di un sistema contributivo, ma non si compensasse il titolare della pensione per questo aumentato numero di anni di contribuzione, lasciando tale compito alla previdenza integrativa, sarebbe possibile, per ogni aumento di un anno dell'età effettiva di pensionamento, tagliare di una cifra compresa tra lo 0,6 e l'1% del PIL, l'aumento della spesa pensionistica che si verificherà da qui al 2050. Poiché tale aumento sarà in media UE pari a circa 3,5 punti percentuali di PIL, un aumento di cinque anni della effettiva età di pensionamento dovrebbe consentire, a prestazioni invariate (e dunque ridotte rispetto a prima, in conseguenza del progressivo passaggio al metodo contributivo) di assorbire completamente l'impatto delle dinamiche demografiche sulla spesa pubblica a fini previdenziali<sup>5</sup>.

Ragionando sulla media comunitaria, si potrebbe dunque arguire che – onde garantire la sostenibilità dei sistemi pensionistici rispetto alle dinamiche demografiche in atto – sarebbe sufficiente che i trentenni di oggi andassero in pensione cinque anni più tardi dei loro genitori e beneficiassero di contributi ridotti di circa un terzo rispetto a quelli attuali. Attraverso un idoneo sviluppo del secondo e terzo pilastro previdenziale, si è visto come tale drastica correzione non implicherebbe, peraltro, una violazione del principio della adeguatezza delle pensioni.

Tuttavia, una simile riforma, anche se teoricamente possibile, non è sostenibile da almeno due punti di vista. Innanzi tutto, si viola evidentemente un concetto di sostenibilità intergenerazionale, per cui si scaricano sui nuovi arrivati tutti i costi dell'aggiustamento del sistema. Inoltre, alla luce dei tempi di riforma del primo pilastro, in molti paesi non verrebbe comun-

<sup>5</sup> Questi e altri dati sono tratti dalla bozza di rapporto congiunto di Commissione e Consiglio su "Pensioni adeguate e sostenibili", che sarà presentata al prossimo Consiglio europeo nella primavera del 2003.

que garantita la sostenibilità di finanza pubblica della previdenza, così come oggi strutturata, in quanto – data la distribuzione della popolazione – i costi relativi a coloro che ancora beneficiano del “vecchio” sistema continuerebbero ad aumentare nel tempo per i primi decenni della riforma, per poi stabilizzarsi solo a partire dal 2040-2050.

È questa la famosa “gobba” cui si fa spesso riferimento nel dibattito italiano – stimata per il Paese in un aumento della spesa dall’attuale 13,5% del PIL a circa il 16% nel 2030-2040 – valore che poi si ridurrà a circa il 14% nel 2050, con la riforma “a regime”. Tale “gobba” – in media pari a circa il 3,2% del PIL per l’UE – è molto più elevata in alcuni paesi europei, con valori di circa il 4-5% per Francia e Germania e punte di oltre l’8% per Spagna e Grecia. Occorre notare che tali paesi, e l’UE in generale, partono da livelli di spesa pensionistica in media di oltre tre punti percentuali inferiori al valore italiano, valore che peraltro tiene già conto degli effetti della riforma del 1995.

Infine, per quanto attiene al terzo principio, quello della attualità dei sistemi pensionistici, va rilevato come in molti paesi europei il primo pilastro tenda a coprire ancora in larga misura forme tradizionali di impiego (posto fisso, parecchi anni di contributi), penalizzando invece forme atipiche e flessibili di partecipazione al mondo del lavoro che pur rappresentano, in questi ultimi anni, l’area di maggiore creazione di occupazione in Europa.

Tale asimmetria genera incentivi nella forza-lavoro non coerenti con una strategia europea di lotta alla disoccupazione e di promozione della mobilità del fattore lavoro. A ciò si aggiunga inoltre, la implicita disparità di trattamento di questi schemi previdenziali a svantaggio dell’occupazione femminile, in quanto le donne tendono ad essere sovra-rappresentate nell’ambito dei lavoratori a tempo parziale o tra coloro che hanno interrotto la carriera e/o cambiato lavoro per ragioni familiari. Pur se tale situazione sta lentamente evolvendo in alcuni Stati membri (in Italia, ad esempio, è stata introdotta la obbligatorietà della previdenza per i lavoratori parasubordinati), tali soluzioni rappresentano ancora dei palliativi, non essendo al momento in grado di garantire una adeguatezza dei benefici pensionistici per tali categorie di lavoratori.



Riassumendo, le riforme recentemente intraprese in Europa<sup>6</sup> non impediranno alla spesa pensionistica di continuare a crescere per i prossimi decenni, per poi assestarsi solo a partire dal 2050. Per finanziare tale aumento di spesa, occorre dunque decidere quale mix di politiche economiche adottare. Al riguardo, è possibile delineare due scenari, uno a situazione strutturale immutata e l'altro, che vede l'implementazione di alcune riforme strutturali relative al funzionamento dell'economia, indirettamente legate al sistema pensionistico.

In primo luogo, a parametri strutturali immutati, è possibile limitare l'aumento di spesa per le pensioni con ulteriori riforme del primo pilastro, secondo le linee di intervento in precedenza indicate: un aumento dei trasferimenti a carico del bilancio pubblico, un aumento dei contributi, un'ulteriore riduzione dei benefici, un innalzamento dell'età pensionistica. Tuttavia, l'aumento dei trasferimenti è sostenibile solo in un quadro di finanza pubblica risanata, tendenzialmente in avanzo, e con livelli di debito al di sotto del limite fissato dal Trattato di Maastricht (il 60% del PIL), e dunque non è una soluzione praticabile per i principali paesi europei (Francia, Germania e, in particolare, Italia).

L'aumento dei contributi, stimabile nella media europea in un ammontare compreso tra i cinque e i dieci punti aggiuntivi rispetto all'attuale valore del 22% della retribuzione, è altresì poco praticabile, poiché viola il principio della equità intergenerazionale nella ripartizione dei costi del sistema pensionistico. Inoltre, tale misura avrebbe l'effetto di scoraggiare l'occupazio-

<sup>6</sup> Oltre all'Italia, negli anni Novanta la Svezia e più recentemente Germania, Grecia, Finlandia, Portogallo e Regno Unito hanno riformato i propri sistemi pensionistici. Francia, Spagna e Austria hanno allo studio proposte di riforma secondo linee guida simili; mentre Belgio, Danimarca, Olanda, Irlanda e Lussemburgo stanno costituendo apposite riserve finanziarie per far fronte all'aumento di spesa previsto dai sistemi pensionistici, che però non prevedono di riformare radicalmente. Cfr. per una analisi il rapporto del Comitato di Politica Economica "Le sfide di bilancio poste dall'invecchiamento della popolazione" del 24 ottobre 2001, EPC/ECFIN/655/01.

ne “regolare”, aumentando surrettiziamente il costo del lavoro a carico delle imprese. Per quei paesi dove i contributi sono già elevati, e in particolare l'Italia – dove l'aliquota contributiva è di circa dieci punti superiore alla media comunitaria – tale soluzione si tradurrebbe peraltro in un'ulteriore perdita di competitività del sistema produttivo. Non è un caso dunque che alcuni paesi, come la Germania, abbiano deciso di mettere un tetto, fissato per legge, alla misura massima di contributi che possono venire richiesti ai lavoratori, pari alla attuale media comunitaria. Nel caso italiano, il progetto di legge-delega sulla previdenza messo a punto dal Governo in carica prevede una misura di taglio dei contributi di 3-5 punti percentuali per i nuovi assunti, pur mantenendo inalterati gli importi delle pensioni (restando tuttavia da chiarire le modalità di rinvenimento delle necessarie coperture finanziarie per tale provvedimento).

L'ulteriore riduzione dei benefici pensionistici potrebbe, invece, essere una soluzione praticabile solo nella misura in cui venisse affiancata da un adeguato sviluppo dei sistemi di previdenza integrativa, al fine di non violare il principio di adeguatezza delle pensioni. Il dibattito in Europa è ancora aperto, tanto che la proposta di direttiva relativa agli schemi di previdenza complementare (secondo pilastro), in precedenza ricordata, non ha ancora trovato approvazione presso il Consiglio. Per quanto attiene alla situazione italiana, il progetto di legge delega sulla previdenza ha tra i suoi punti portanti, ma anche più controversi, lo smobilizzo generalizzato degli accantonamenti di TFR, che dovrebbero convogliarsi nella creazione di appositi fondi pensione complementari o obbligatori.

L'innalzamento dell'età pensionistica è invece uno strumento praticabile e, come tale, è stato oggetto della ricordata decisione del Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002<sup>7</sup>. Da

<sup>7</sup> Dalle conclusioni della Presidenza: «Occorrerebbe ridurre gli incentivi al prepensionamento dei singoli lavoratori e l'introduzione di regimi di prepensionamento da parte delle imprese e intensificare gli sforzi per accrescere le opportunità per i lavoratori anziani di rimanere sul mercato del lavoro [...]. Entro il 2010 occorrerebbe aumentare gradualmente di circa cinque anni l'età media effettiva di cessazione dell'attività lavorativa nell'Unione Europea». Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Barcellona, consultabile su <http://ue.eu.int>.

un punto di vista demografico, tale misura è giustificata dall'aumentata speranza di vita delle popolazioni europee. In termini economici, l'aumento degli anni di contribuzione consente di creare un monte-contributi aggiuntivo, che può essere ripartito tra un aumento dei benefici pensionistici o una riduzione della spesa stessa. Gli esempi citati in precedenza dimostrano come, nel caso italiano, un aumento di cinque anni di contribuzione da parte di un lavoratore porterebbe a un livellamento dei benefici del sistema "riformato" rispetto a quello attuale, salvaguardando *in toto* l'adeguatezza delle pensioni; alternativamente, in assenza di tale livellamento, in Europa si otterrebbe in media una riduzione di oltre tre punti percentuali della spesa pensionistica, annullando dunque interamente gli effetti della "gobba" demografica sulla media europea, rispettando pienamente la sostenibilità del sistema previdenziale. Chiaramente, gli Stati potranno poi scegliere diverse combinazioni del *trade off* adeguatezza/sostenibilità che tale misura genera, attraverso l'implementazione di un idoneo mix tra le altre opzioni sopra discusse.

Le misure di politica economica identificate potrebbero essere del resto ulteriormente favorite da una serie di riforme strutturali del sistema economico di riferimento. In primo luogo, tutte quelle misure di riduzione della tassazione e sostegno agli investimenti produttivi (le cosiddette "politiche dell'offerta") che stimolano la crescita dell'economia e contribuiscono a rendere sostenibile nel tempo l'aumento della spesa pensionistica. Nel caso italiano, ad esempio, tassi di crescita superiori ai due punti percentuali l'anno potrebbero stabilizzare all'attuale valore del 13,5% del PIL la spesa previdenziale.

Inoltre, l'aumento della partecipazione alla forza lavoro (la percentuale di popolazione attiva compresa tra 15 e 64 anni che lavora o cerca lavoro) aumenterebbe naturalmente il monte contributi, per ridurre la spesa per le pensioni. Ove si ipotizzi uno scenario in cui l'obiettivo fissato dal Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 (un tasso di partecipazione alla forza lavoro pari al 70% in Europa nel 2010, dall'attuale 64%) venga raggiunto e mantenuto nei decenni successivi, questo comporterebbe una riduzione di circa un terzo dell'aumento di spesa previdenziale, che passerebbe dunque dal

13,6% previsto per la media UE nel 2040 a poco più del 12%. Chiaramente, tale beneficio sarebbe tanto più grande quanto maggiore è la distanza che attualmente separa i diversi paesi dal *target* del 70%.

### *Conclusioni: alcune proposte per l'Italia e il ruolo dell'Europa*

Rispetto alle opzioni in precedenza delineate, l'Italia ha attualmente (dati 2001-2002) una serie di primati negativi che rendono un'ulteriore riforma del sistema pensionistico particolarmente opportuna: dopo l'Austria (14,2%) è il paese con la maggiore percentuale di spesa pensionistica rispetto al PIL (13,8%); con il più elevato debito pubblico (107% del PIL); dopo il Belgio (37,94%) è quello con i contributi più alti (32,7%, dieci punti sopra la media comunitaria); è un paese che negli ultimi anni è cresciuto poco (circa un punto percentuale in meno l'anno rispetto alla media comunitaria); infine, è anche la nazione maggiormente in ritardo rispetto al criterio della partecipazione alla forza lavoro, con un valore di oltre cinque punti percentuali inferiore alla media comunitaria del 2001.

Le riforme degli anni Novanta hanno indubbiamente contribuito a disinnescare l'altro, potenzialmente devastante, primato che l'Italia aveva, ossia quello del maggiore indice di dipendenza tra i paesi UE (pari a circa il 60% nel 2050), per cui la "gobba" della spesa italiana sarà tra le più basse in Europa (un aumento di circa due punti percentuali a fronte di una media del 3,2). Tuttavia, l'aver scongiurato il disastro finanziario non è una giustificazione per il mantenimento dello *status quo*, in quanto i dati in precedenza ricordati mostrano come il sistema-Italia paghi un pesante dazio in termini di competitività alla incompleta riforma del sistema pensionistico: un costo-opportunità in termini di mancati utilizzi alternativi (e maggiormente produttivi) della spesa pubblica, la difficile riduzione dell'onere del debito pubblico, il costo del lavoro. Solo una politica miope e conservatrice, attenta al proprio interesse particolare e non all'interesse generale del paese, può ignorare tale situazione.

Peraltro, occorre realisticamente valutare che le principali riforme del sistema pensionistico comporterebbero un radicale ripensamento di tutto il panorama degli ammortizzatori sociali, con le conseguenze in termini di creazione e mantenimento del consenso che ciò comporta. In particolare, e senza entrare in ulteriori dettagli, il basso tasso di partecipazione alla forza lavoro italiano è sostanzialmente conseguenza della ridotta partecipazione femminile al mondo del lavoro (47,3 per le donne contro il 70,3 per gli uomini) e, soprattutto, della scarsissima partecipazione dei lavoratori con oltre 54 anni di età (19,4%, uno su cinque lavora, contro una media europea del 41,9%).

Di conseguenza, andrebbero con urgenza fatte almeno due riforme: un aumento degli assegni familiari, con conseguente potenziamento delle strutture di accoglienza per la prima infanzia, per agevolare la partecipazione femminile al mondo del lavoro; l'abolizione di alcuni elementi legati alle pensioni di anzianità, con innalzamento immediato a 60 anni dell'età minima per il pensionamento anticipato con 35 anni di contributi (dagli attuali 57), valore da portare a 65 anni entro il 2010, in linea con il disposto del Consiglio europeo di Barcellona, e con la fissazione a 40 anni (dagli attuali 37) del numero minimo di anni di contribuzione per il pensionamento anticipato senza limiti di età, una misura quest'ultima che le leggi in vigore fanno partire solo dal 2008.

Contestualmente, andrebbero potenziati, rispetto all'attuale disegno di legge-delega, gli incentivi a restare sul posto di lavoro fino al raggiungimento del limite pensionistico naturale dei 65 anni (sgravi contributivi e fiscali) e introdotti dei disincentivi per chi non ritarda il pensionamento. Il primo e più naturale tra questi ultimi è la previsione dell'estensione a tutti i lavoratori (ossia anche a coloro che hanno più di 18 anni di contributi) del sistema contributivo, beninteso *pro-rata*, escludendo cioè i contributi già versati. Questo provvedimento consentirebbe, tra l'altro, di eliminare quella che al giorno d'oggi è una evidente sperequazione tra lavoratori.

Infine, è condivisibile l'idea di trasferire gli accantonamenti annuali del TFR nei fondi pensione – accompagnati da forme di

incentivi fiscali sulla base del metodo EET in precedenza discusso – e attualmente in vigore per il terzo pilastro, per lanciare in maniera definitiva il secondo pilastro della previdenza integrativa, da estendere progressivamente anche al settore pubblico.

Dato il livello verosimilmente basso di consenso che tali proposte suscitano tra le parti sociali, non solo in Italia, è opportuno chiarire a questo riguardo il ruolo dell'Unione europea in tali riforme, valutando se e in che misura l'Unione possa fungere da vincolo esterno agli Stati, per giustificare scelte non immediatamente popolari da un punto di vista politico.

Occorre precisare da subito che, a norma di diritto comunitario, i sistemi pensionistici sono di competenza degli Stati membri, in linea con il principio di sussidiarietà. Tuttavia, l'articolo 2 del trattato CE dichiara che la Comunità ha, fra l'altro, il compito di promuovere un elevato livello di protezione sociale. Inoltre, è sempre più evidente che sistemi pensionistici adeguati, moderni e sostenibili sono direttamente legati a implicazioni che, in un contesto di unione economica e monetaria, trascendono i confini nazionali, nella misura in cui una mancata riforma degli stessi pregiudica la stabilità finanziaria dell'Unione, mentre una loro impermeabilità a livello transnazionale viola la libertà di circolazione del fattore lavoro e delle persone, una delle quattro libertà fondamentali del mercato interno.

Non a caso, numerosi Consigli europei, in precedenza citati, si sono occupati di esprimere valutazioni e raccomandazioni sul tema delle pensioni. L'impatto delle dinamiche demografiche e dei relativi effetti sulla finanza pubblica è ormai stabilmente diventato uno degli elementi di valutazione dei *programmi di stabilità e convergenza* elaborati dagli Stati nell'ambito del *Patto di crescita e stabilità*, e come tale potrebbe essere oggetto di una raccomandazione vincolante da parte del Consiglio Eco-fin su proposta della Commissione nell'ambito dei *Grandi orientamenti di Politica economica*.

Accanto a tali procedure, il Consiglio europeo di Laeken nel dicembre 2001 ha anche fatto propria l'applicazione del metodo di coordinamento aperto sui temi delle pensioni. Quest'ultimo comporta la definizione di obiettivi comuni, la conversione di tali obiettivi in strategie nazionali e, da ultimo, un

monitoraggio costante condotto sulla base, tra gli altri, di indicatori concordati e definiti comunemente, nell'ambito di un processo di apprendimento reciproco. A tale proposito si è concordato che gli Stati membri avrebbero presentato alla Commissione relazioni indicanti come intendessero garantire redditi adeguati alle future generazioni di pensionati, senza imporre oneri eccessivi alle future generazioni di lavoratori. In particolare, sono stati fissati undici obiettivi comuni declinati alla luce dei tre principi fissati a Goteborg.

Sulla base di tali indicatori, gli Stati hanno presentato i propri piani nazionali nel settembre 2002, al momento oggetto di una valutazione congiunta da parte di Consiglio e Commissione, il cui esito complessivo verrà discusso al Consiglio europeo della primavera 2003.

L'approccio adeguato a livello dell'Unione consiste dunque, nel combinare le attività strategiche, che hanno ripercussioni sui sistemi pensionistici, con un coordinamento tra sistemi, in modo tale da non modificare le rispettive responsabilità dei politici a livello europeo e nazionale. L'obiettivo finale, più volte ribadito in questo lavoro, è quello di offrire un quadro di riferimento integrato per lo scambio di informazioni sulle strategie nazionali, volte a garantire un sistema pensionistico adeguato e sostenibile nel lungo termine.

### III

## FINANZA E IMPRESA

Rubbettino



Rubbettino

# Quale corporate governance per le aziende europee?

di Pier Paolo Bucalo\*

*Come conciliare le diverse visioni di gestione delle imprese presenti in Europa? Probabilmente, non è necessario avere una perfetta sintonia tra istituzioni politiche e dimensione economica, ma è fondamentale che nei vari paesi dell'Unione, nel mondo degli affari, si possa "parlare la stessa lingua" in modo da rispondere efficacemente alle esigenze di una pluralità di attori, competenze tecniche e capacità finanziarie assai diverse tra loro.*

## Introduzione

*«Quello che un Chief Executive Officer, un CEO, si attende dal Consiglio di Amministrazione sono buoni consigli che possano rendere l'azienda più forte e di successo, sostegno agli investimenti e decisioni che servano l'interesse dell'azienda e dei suoi stakeholders<sup>1</sup>; messaggi di pericolo nel caso in cui gli investimenti e le decisioni non siano di beneficio all'azienda e ai suoi stakeholders».*

Questa frase sembra riassumere al meglio gli obiettivi di tutti coloro che negli ultimi mesi, da un lato e dall'altro dell'Atlantico, stanno cercando di ripristinare la fiducia degli investitori nei mercati dopo i recenti scandali finanziari, tramite nuove e più efficaci regole di *corporate governance*. A pronunciarla è stato Kenneth Lay,

\* Le opinioni espresse non sono quelle dell'autore e in alcun modo quelle di Accenture.

<sup>1</sup> *Stakeholders*, termine usato per indicare tutti i vari soggetti in qualche modo interessati alla sorte dell'azienda (direzione e dirigenza, impiegati, clienti, azionisti ecc.).

l'amministratore delegato di Enron, durante un suo discorso al Centro per l'Etica d'Impresa (!! ) della *University of St. Thomas* a Houston, nel Texas. La Enron, una volta invidiata multinazionale e oggi sinonimo di azienda corrotta, è arrivata ad alti profitti manipolando i propri dati contabili ed effettuando operazioni – non contabilizzate – attraverso le quali si assumevano ingenti rischi finanziari dei quali gli azionisti erano completamente all'oscuro.

Nonostante ciò, anche Kenneth Lay definisce correttamente il ruolo del *board* (il “consiglio di amministrazione”). Cosa significa? Probabilmente che, pur con le dovute differenze di veduta, l'obiettivo verso cui tendere è condiviso: quello di un consiglio che “controlli” il *management* e garantisca che la società sia gestita secondo gli interessi degli azionisti. Il CdA rappresenta infatti l'anello di congiunzione tra manager e investitori, e quindi il più efficace strumento per una buona *corporate governance* e per il controllo nei confronti del CEO.

Ciò che manca, ovvero quello verso cui, in questi mesi, diversi gruppi di studio in ambito privato e la stessa normativa societaria si stanno muovendo, sono regole che impediscano ad altri amministratori delegati alla Kenneth Lay di abusare a lungo di azionisti ignari, e che, tramite un sistema di incentivi e punizioni, rendano tali comportamenti eccessivamente onerosi per il CEO, in modo da allineare i suoi obiettivi a quelli degli azionisti<sup>2</sup>.

### *L'approccio statunitense*

La risposta americana a questi scandali scoppiati tra i grossi nomi della “*corporate America*” non si è fatta attendere. Il Congresso degli Stati Uniti ha pubblicato nei primi mesi del 2002 il “*Sarbanes-Oxley Act of 2002*”, trasformato in legge dal Presidente Bush il 30 luglio 2002, al fine di «[...] *proteggere gli investitori migliorando l'accuratezza e l'attendibilità delle informazioni aziendali [...] per scoraggiare e punire reati contabili e amministrativi [...] e per proteggere gli interessi dei lavoratori e degli investitori*».

<sup>2</sup> Cfr. anche “*How to Strengthen Corporate Governance*”, “*Corporate boards: The way we govern now*” in «*The Economist*», January 9th 2003.

Alcune proposte, elaborate nell'ambito del "Sarbanes-Oxley Act", e al momento all'esame della *Securities and Exchange Commission* (SEC), prevedono:

- la creazione di un ente di revisione aziendale pubblico che supervisioni la revisione dei bilanci delle società quotate;
- restrizioni sui servizi di consulenza che i revisori possono offrire ai loro clienti;
- la nomina di esperti finanziari e una *disclosure* sulla loro indipendenza;
- la firma dei bilanci societari annuali e trimestrali da parte dell'amministratore delegato e del direttore finanziario, che sono tenuti al rimborso dei *bonus* ottenuti se gli utili risultano gonfiati.

Altre proposte, provenienti dal *New York Stock Exchange* (NYSE), risultano ancora più vincolanti: I) tutte le società quotate devono avere una maggioranza di membri del *board* (consiglieri d'amministrazione) che siano indipendenti, senza precedenti legami con l'azienda; II) si devono tenere regolari riunioni del *board* (CdA) in assenza dell'amministratore delegato e del *management*; III) ogni società deve pubblicare delle regole di *corporate governance*, nelle quali si preveda una valutazione annuale del CEO e del *board*.

L'OCSE dal canto suo già nel 1999 aveva pubblicato i suoi "Principles of Corporate Governance"<sup>3</sup>: «[...] un importante primo passo per sviluppare una sensibilità comune a livello internazionale [...]». Secondo l'OCSE, il modello di *corporate governance* dovrebbe poter garantire l'indirizzo strategico dell'azienda, il monitoraggio effettivo del *management* da parte del CdA, e la responsabilità di questo nei confronti dell'azienda e degli azionisti.

### *La prospettiva europea*

Al momento, a causa delle divergenze tra i sistemi giuridici (e interessi) dei Paesi membri, la Commissione Europea non ha ancora introdotto un codice di condotta comune. La posizione

<sup>3</sup> OECD, *Principles of Corporate Governance*, 1999.

ufficiale comunitaria, espressa lo scorso novembre (2002) dal commissario per il mercato unico Fritz Bolkestein, è stata di reazione dura alle proposte americane, ritenute eccessive.

Una regolamentazione eccessiva, per quanto reazione comprensibile ai recenti scandali, rischia di avere conseguenze negative nel lungo periodo<sup>4</sup>. Se infatti, l'attività imprenditoriale richiede l'abilità di lavorare verso obiettivi di lungo periodo, il focus sulla contabilità e sul bilancio ha spostato l'attenzione sul breve periodo. I risultati di un'azienda una volta venivano pubblicati annualmente, poi semestralmente, adesso trimestralmente. È vero che l'obiettivo è quello – giustissimo – di tranquillizzare gli azionisti; ma è anche vero che la conseguenza non desiderata è che il CEO si trova sotto una pressione tremenda nel breve termine ed è in sostanza disincentivato a guardare al lungo periodo. È anche per tale motivo che tutta l'attenzione spesso risulta sull'espansione nel breve periodo – tramite acquisizioni – mentre diventa meno rilevante la profittabilità di lungo periodo.

L'UE si muove comunque nella direzione di creare maggiore omogeneità tra le legislazioni nazionali. Un esempio ne è la nuova figura giuridica di “società europea”. Dall'8 ottobre 2004 in poi, la società europea sarà un veicolo legale, disponibile a tutte le imprese che vorranno fare affari in Europa. Le imprese che sceglieranno questo regime potranno operare in tutta l'Unione con un solo *set* di regole, un solo *management* e un solo sistema contabile-amministrativo, con le conseguenti economie di scala, stimate nel complesso in circa 30 miliardi di euro<sup>5</sup>.

### *Le proposte inglesi*

Il governo inglese nello scorso aprile ha chiesto a Derek Higgs, un banchiere, di produrre un breve saggio con raccoman-

<sup>4</sup> F. Bolkestein, “Financial markets – a matter of trust”, *Speech at the Annual Meeting of World Federation of Exchanges at Euronext*, 6 ottobre 2002.

<sup>5</sup> F. Bolkestein, “*The new European Company: opportunity in diversity*”, Address to Conference at the University of Leiden (Paesi Bassi), 29 novembre 2002.

dazioni sul ruolo dei direttori non esecutivi, ossia sui membri del CdA che non hanno incarichi operativi all'interno dell'impresa. Molte delle idee contenute nelle proposte di Higgs<sup>6</sup> sono in linea con le proposte americane. Si propone che almeno la metà dei membri del *board* siano indipendenti<sup>7</sup>, che sia prevista la valutazione annuale del suo operato e che almeno un membro del comitato di revisione contabile abbia recente e rilevante esperienza finanziaria e contabile.

Le differenze con il modello americano si hanno nella raccomandazione che i ruoli di *Chairman* e *CEO* (rispettivamente Presidente e Amministratore delegato) siano ricoperti da persone diverse. Inoltre, chiede che ci sia un consigliere indipendente che presieda, con cadenza regolare, riunioni senza la presenza del CEO e del *management* per verificare che non ci siano malumori nascosti all'interno del *board*.

### *Alcuni dati*

Per quanto sembri condivisibile la perplessità del commissario Bolkestein, la scelta americana sembra davvero il minore tra due mali e questo soprattutto a causa del livello di diffidenza nei confronti dei mercati, che ormai si è diffuso tra gli investitori.

Recentemente, Paul Gompers, della Harvard Business School, ha analizzato circa 1.500 imprese durante gli anni Novanta e ha scoperto che quelle che erano più attente alle richieste degli azionisti hanno goduto, in media, di un ritorno annuo dell'8,5% superiore a quello delle aziende gestite con stile "ditatoriale"<sup>8</sup>. Inoltre, una ricerca condotta dalla McKinsey ha re-

<sup>6</sup> D. Higgs, "Review of the role and effectiveness of non-executive directors", UK Department of Trade and Industry, gennaio 2003.

<sup>7</sup> «[...] *At least half the members of the board, excluding the chairman, should be independent non-executive directors* [...]» da D. Higgs, "Review of the role and effectiveness of non-executive directors", UK Department of Trade and Industry, gennaio 2003.

<sup>8</sup> P. Gompers, Joy Ishii, A. Metrick, "Corporate Governance and Equity Prices" in «Quarterly Journal of Economics», 2003.

centemente dimostrato come tre quarti degli investitori istituzionali in Europa e in America sono pronti a pagare un premio tra il 12 e il 14% per azioni di società che dimostrino una buona *corporate governance*. Tuttavia, un'altra ricerca a livello globale sull'atteggiamento dei *Chief Executive Officer* ("CEO") nei confronti del loro consiglio ha evidenziato però come meno della metà dei CEO intervistati credano che membri indipendenti del *board* comprendano davvero i fattori chiave per la *performance* dell'impresa.

### *Il ruolo del board: trade off tra indipendenza e ignoranza?*

A prescindere dai risultati di tutte queste riforme, sicuramente appare rafforzato il ruolo dei membri del *board* "indipendenti", ossia che non abbiano alcuna relazione materiale con l'impresa che controllano, in modo da non essere esposti a conflitti d'interessi. Ma come essere certi che membri davvero "indipendenti" abbiano al tempo stesso abbastanza conoscenze delle società che controllano per essere efficaci? Purtroppo, e questo è il paradosso, quanto più questo è indipendente, tanto più dovrà fare affidamento sul *management* per avere informazioni sulla società.

Se le cose stanno in questi termini, come essere sicuri che "indipendente" non significhi anche "ignorante"? Alcune tra le diverse proposte formulate di recente sembrano particolarmente interessanti:

- Allargare il bacino dal quale si scelgono i membri, in modo da garantire che essi non siano fotocopie uno dell'altro, ma che abbiano un certo grado di complementarità tra di loro<sup>9</sup>, e siano incoraggiati a sviluppare *expertise* specialistiche, mentre la maggior parte dei membri si percepiscono come "generalisti".
- Incoraggiare il "dissenso costruttivo", affinché i membri

<sup>9</sup> J.W. Lorsh, C. Colin, *Back to the Drawing Board: Designing Corporate Boards for a Complex World*, Harvard Business School Press, in via di pubblicazione.

non si sentano inibiti dall'esprimere il loro punto di vista, qualora questo sia divergente rispetto a quello del CEO.

- Non considerare l'indipendenza un valore assoluto e irrinunciabile, perché al contrario può essere di grande vantaggio avere un componente del *board* che conosca a fondo il *business*.
- Non è importante considerare solo il modo in cui si struttura un *board*. Si tratta anche di saperlo gestire come struttura sociale. Sarebbe tempo perso se ci occupassimo solamente di rendere le regole procedurali più stringenti e ignorassimo il bisogno di renderlo un gruppo di lavoro efficiente, in cui i membri si stimino a vicenda, e siano pronti a relazionarsi con il *management* sulle criticità che l'azienda si trova ad affrontare.

### Conclusioni

Norme e regolamenti possono contribuire a una migliore *corporate governance*, ma non ne costituiscono purtroppo l'elemento risolutivo.

In seguito al disfacimento di grandi colossi americani quali *Enron*, *Tyco* e *WorldCom*, sono state portate avanti analisi minuziose, con l'obiettivo di verificare se dal comportamento dei *boards* di queste società si potessero rilevare chiari segni di incompetenza o corruzione. In realtà, non è affatto così, anzi questi consigli seguivano tutti gli standard di comportamento comunemente accettati: era alta la presenza alle riunioni, i comitati di revisione finanziaria e i codici etici erano in vigore, i consigli non erano caratterizzati da particolari anomalie. In altre parole, superavano tutti i test che normalmente si fanno per verificare se un *board* è in grado di fare il proprio lavoro. E proprio questa è la cosa più preoccupante.

A conclusione di questa breve presentazione dello stato dell'arte sull'argomento, si può aggiungere che la *corporate governance*, come del resto l'intera disciplina del *management*, è sì scienza, ma è anche arte. La chiave per creare dei buoni consigli non è strutturale, ma è sociale, come ricorda il Professor Son-



nenfeld della *Yale School of Management*: «Ciò che distingue consigli esemplari è che sono dei sistemi sociali solidi ed efficaci [...]. Le società con le migliori performance hanno consigli estremamente attenti, che considerano il dissenso come un dovere e non considerano alcun argomento al di fuori della discussione».

Rubbettino

## *L'impiego di fondi comunitari in operazioni Venture Capital può portare ad una maggiore efficienza e profittabilità degli investimenti?*

di Federico Pino

*Esiste una varietà di operatori piuttosto ampia che investono direttamente nelle aziende a capitale di rischio. La Comunità ha recentemente predisposto una misura per sostenerne l'attività. Occorre tuttavia considerare che linguaggio e modalità operative dei burocrati sono distanti dal mondo reale e dalle effettive necessità del mercato. Esiste anche la possibilità di offrire uno strumento realmente applicabile in questo settore, peraltro ancora molto carente in termini di trasparenza: è necessario tuttavia comprenderne a fondo logiche di funzionamento e modus operandi. Sinora tuttavia, nessun fondo è nato avendo utilizzato questa misura.*

### *Cos'è il Venture Capital*

Esistono sostanzialmente due tipologie di investitori in società non quotate: i fondi di *Venture Capital* (di seguito VC) veri e propri e i fondi di *Buy-Out*. Entrambi prevedono di realizzare acquisizioni di partecipazioni in società non quotate, incrementandone il valore attraverso la gestione.

Nel mondo sono stati raccolti per questi specifici veicoli di investimento oltre 300 miliardi di dollari negli ultimi cinque anni. Si tratta di investitori di lungo periodo, che detengono una partecipazione dai tre ai cinque anni. Inoltre, a differenza di quanto accade con i fondi acquistabili allo sportello, presentano almeno due sostanziali differenze:

- sono fondi chiusi ovvero l'accesso è limitato solo ad alcuni investitori;
- investono nell'economia reale e non finanziaria.

Questa categoria di investitori ha quindi una rilevanza significativa in uno scenario macroeconomico: rappresenta cioè uno strumento flessibile a sostegno della crescita di piccole e medie aziende, ma soprattutto in questi ultimi anni va assumendo un ruolo sempre più operativo nel sostegno alla crescita aziendale. Ruolo che, dal punto di vista dell'economia nel suo complesso, rappresenta un elemento particolarmente utile, infatti offrono: primo, capitale di rischio a un settore di imprese notoriamente asfittico, ma soprattutto, assistenza e sostegno manageriale.

Sono inoltre, investitori estremamente accorti e capaci ove si consideri che, storicamente, i rendimenti delle operazioni da loro gestite è stato spesso superiore ai rendimenti di titoli quotati, con una erraticità dei corsi decisamente inferiore, così come può essere rilevato dall'esame del grafico qui sotto riportato.

Sinora, inoltre, hanno operato in un regime di massima concorrenza tra loro, godendo di una visibilità tutto sommato limitata. Sono poi caratterizzati da un altro aspetto positivo, quello di essere riusciti a produrre i propri risultati senza alcun sussidio pubblico.

Si procederà a una analisi separata dei due soggetti, in quanto le loro caratteristiche operative, oltre a renderli significativamente diversi per un investitore, creano profili di sostegno differenti in caso di interventi di politica economica.

### *I fondi di Venture Capital*

I fondi di VC hanno dimensioni che variano dai 50 milioni di euro sino al miliardo (in casi rarissimi), la dimensione media corrisponde a circa 200 milioni di euro.

Acquisiscono partecipazioni in aziende di alta tecnologia: la *ratio* è di sfruttare quanto possibile le opportunità offerte da questo tipo di aziende. Appare evidente che una società che realizzi e sia in grado di commercializzare un nuovo standard tecnico o un prodotto completamente innovativo, ha a disposizione il mondo intero come mercato di riferimento. Tale prospettiva permette, da un lato, rendimenti elevatissimi per gli investitori, dall'altro, rischi altrettanto elevati di *default*. Per raggiun-

gere simili risultati è necessario operare attraverso un'azione congiunta di aumenti di capitale ripetuti e sostegno manageriale, tale da permettere di imprimere un'accelerazione significativa al processo di crescita dell'azienda. Azienda che, pertanto, viene per così dire "allevata" dai VC: ovvero deve essere ancora di dimensioni non significative (15-20 milioni di euro massimo), se non addirittura una *start-up*, dove l'imprenditorialità dei proprietari è fondamentale, così come le prospettive concrete di crescita e la professionalità della squadra dirigente.

Esempi tipici di operazioni di VC sono la nascita del colosso *Sun Microsystem* negli USA – leader nei sistemi operativi – oppure *ElEn* in Italia, società di Firenze, leader nel mondo nei sistemi di depilazione laser.

### *I fondi di Buy-Out*

In questo caso si entra nell'aristocrazia dei signori del capitale, i *money manager*: si vuole alludere a coloro i quali siedono al tavolo delle negoziazioni con i grandi capitani di industria dai quali acquisiscono quote se non la totalità dei loro imperi, o ex-imperi come talvolta accade.

Se è vero che questi signori si trovano a gestire fondi che vanno dai 300 milioni – nel qual caso sono però considerati una sorta di paria della categoria – ai 10 miliardi di euro, la dimensione media in realtà è pari a 750 milioni. E come operano? In generale acquisiscono partecipazioni di maggioranza in aziende di dimensioni medio-grandi. Anzi tanto più sono grandi meglio è, per due principali motivi:

- l'investimento è a minor rischio: è difficile che un'azienda grande come SEAT possa fallire; sebbene forse il caso FIAT procuri qualche apprensione;
- la visibilità dei gestori è assicurata.

Il processo operativo si fonda sulla creazione *in primis* di una operazione finanziaria estremamente sofisticata: occorre, per garantire ai propri investitori ritorni adeguati, raccogliere quanto più possibile capitale di debito presso istituzioni finanziarie, senza che questo produca un indebitamento eccessivo per

l'azienda da acquisire. In passato, questo processo provocava delle transazioni *monstre* – del tipo di 10% di *equity* e 90% di capitale di debito – dove poi le banche rovesciavano su investitori creduloni buona parte dell'onere del finanziamento, emettendo i cosiddetti *junk-bonds*<sup>1</sup>.

Di norma, le acquisizioni riguardano aziende che sono interessate da passaggi generazionali o che ricerchino un partner finanziario forte per un piano di crescita aggressivo. Esistono, peraltro, anche operatori che non disdegnano, anzi ricercano, situazioni fallimentari o pre-fallimentari.

Il meccanismo in base al quale tali operazioni raggiungono una redditività interessante è piuttosto semplice: ogni azienda viene acquistata o venduta in funzione di un multiplo della sua redditività. Un po' come un *tot* al metro quadrato. Qualsiasi operatore, quindi, deve migliorare la redditività dell'azienda acquisita in breve tempo, avendo cura di rimborsare anche il debito contratto con le banche finanziatrici. Ove però il debito sia ingente anche a parità di redditività della società, l'investitore otterrà un rendimento che sia veramente interessante, solo rimborsando il prestito.

Operazioni note al pubblico, portate a termine da questi operatori, sono in Italia l'acquisto della SEAT, ma negli USA i casi sono innumerevoli, dalla linea aerea *Continental* al polo alimentare *Kraft*, e altre.

### *Le differenze*

Al di là di modalità operative diverse, è significativo esaminare le conseguenze che investimenti realizzati dai due operatori possono avere in termini reali sull'economia: i VC operano su aziende nuove o in formazione e hanno dunque un impatto si-

<sup>1</sup> I *junk-bonds*, letteralmente obbligazioni spazzatura, sono obbligazioni emesse da società i cui dati economici presentano seri rischi che tali obbligazioni non saranno onorate. Investire su questi titoli può rappresentare un rischio significativo. Peraltro, sono offerte a un tasso di interesse molto superiore alle medie di mercato per renderle attraenti.

gnificativamente maggiore in termini di ricchezza reale, creata per la comunità e per i propri investitori. I fondi di *Buy-Out*, per la natura stessa del proprio operare, hanno una ricaduta profondamente diversa sull'economia reale: anzi tutto accade di sovente che – al fine di migliorare la redditività a breve dell'azienda acquisita – operino selettivi tagli occupazionali, ma soprattutto avviene che la ricchezza creata sia a tutto vantaggio degli investitori e di qualche appartenente al *top management*. Invece, il fondo di *Venture Capital*, oltre a creare occupazione aggiuntiva e altamente qualificata, determina effetti positivi a cascata nella filiera produttiva dei fornitori. Ad esempio, in relazione all'insediamento della *STM Microelectronics* a Catania, sono nate alcune decine di piccole società che lavorano nell'indotto, senza peraltro svilupparsi in maniera totalmente *captive* e pertanto pericolosa.

Silicon Valley negli USA è nata in virtù dell'esistenza in parallelo di atenei molto validi e disponibilità di capitali. In verità poi, la localizzazione di tante aziende *high-tech* proprio in quella zona, fu anche dovuta alla decisione presa dai gestori di VC di non viaggiare più di due ore in macchina per visitare le società nelle quali investire: tutte le nascenti aziende furono quindi costrette a stabilire la propria sede, rispettando questo vincolo. Nella zona di *Cambridge*, in Inghilterra, oltre 1.600 aziende sono nate da investimenti di VC in *spin-off*<sup>2</sup> di progetti di ricerca dei vari college.

### *Cosa ha fatto l'Unione Europea*

L'Unione ha emanato un regolamento, [n. 1685/2000] nel quale si fa esplicito riferimento alla possibilità che fondi strutturali vengano investiti dai governi regionali in fondi.

La Comunità, tra i vari prodotti esistenti, ha fatto riferimento a strumenti di investimento appositamente istituiti per

<sup>2</sup> Per *spin-off* s'intende l'enucleazione di un gruppo – quanto più possibile completo – delle professionalità necessarie a completare il progetto su cui si lavora. Si parla di *spin-off* anche per il distacco da grandi aziende di porzioni della propria attività, attraverso la creazione di società *ad hoc*.

fornire capitale o altre forme di capitale di rischio alle Piccole e Medie Imprese (PMI)<sup>3</sup>.

### *La misura*

Questa normativa prevede che i privati debbano contribuire per un importo pari ad almeno il 30% del contributo messo a disposizione dal soggetto pubblico e che tali capitali siano gestiti da professionisti indipendenti, la cui scelta dovrà essere oggetto di appalto specifico. La destinazione di questi fondi è chiara:

- acquisizione di partecipazioni di minoranza;
- investimenti in società *start-up* o in fase di espansione;
- localizzazione degli investimenti nell'area geografica di competenza del soggetto pubblico investitore.

Il fondo, oggetto del coinvolgimento dell'entità pubblica, deve quindi risultare come entità giuridica indipendente e disciplinata da accordi tra gli azionisti, come in un qualsiasi fondo di investimento chiuso. D'altra parte la misura prevede anche la possibilità di investire in istituzioni finanziarie già esistenti; in questo caso tuttavia, il coinvolgimento pubblico dovrà essere oggetto di convenzione attuativa specifica, che preveda, tra l'altro, la tenuta di una contabilità separata, la quale distingua le nuove risorse investite nel fondo, da quelle inizialmente esistenti nell'istituzione.

Il fondo, pur essendo già destinatario di capitali pubblici, non sarà discriminato nella richiesta di eventuali fondi strutturali a sostegno della crescita di aziende nella quali andrà a investire.

### *Le criticità*

Il regolatore comunitario pur avendo abbastanza chiara la differenza tra VC e *Buy-Out*, ha però presente in particolare le ricadute economiche delle due diverse tipologie di operazioni. Ai fini di un più diffuso sviluppo economico di una regione ap-

<sup>3</sup> Per una riflessione sul finanziamento alle imprese, cfr. *infra*: F. Galizia, "Flussi di finanziamento alle imprese. Offerta insufficiente o scarsa domanda?", cap. III, pp. 117 ss.

pare più coerente sostenere lo sviluppo di aziende in grado di raggiungere rapidamente posizioni di leadership a livello mondiale. Sebbene sia risaputo che tale opportunità sia per natura congenita limitata del tutto o quasi al settore dell'alta tecnologia: tutto ciò nel regolamento non viene fatta la benché minima menzione! Per assurdo quindi, il soggetto pubblico può andare a scegliere un operatore, che investa in società che producono olio di oliva o marmo. Rischia cioè di figurare come un piano di finanziamenti a pioggia, gestiti tuttavia da operatori terzi rispetto al pubblico e pertanto meno politicamente esposti in caso di insuccesso.

La stessa professionalità dell'operatore, ma soprattutto l'area di intervento del fondo, restano avvolte in una certa fumosità: potrebbe così acquisire contemporaneamente partecipazioni in settori economici, assolutamente incoerenti tra loro. È ovvio che la capacità di gestire lo sviluppo di una piccola impresa, operante in settori tradizionali, è sostanzialmente e profondamente diversa da quella che serve per accompagnare la crescita di un'azienda dedicata all'alta tecnologia. Fatto che comporta rischi finanziari non indifferenti per il soggetto pubblico. Inoltre, si ha a che fare con una misura che prevede una soglia invalicabile del 49%: mentre qualsiasi gestore di capitali sa che dover operare con una simile limitazione è una assurdità, infatti, tale pesante limitazione:

- diminuisce il rendimento dell'investimento;
- diminuisce la capacità negoziale del gestore nei confronti dei manager;
- limita le possibilità di finanziamento e quindi, di crescita della società stessa.

In conclusione, resta da analizzare il problema più rilevante: la gestione di questi capitali investiti in fondi deve essere assimilata a quella dei finanziamenti strutturali. Si tratta di un complesso sistema di norme contabili e di destinazione altamente cogenti, le cui maggiori difficoltà risultano essere:

- *rintracciabilità delle spese effettuate*: ora i finanziamenti alle aziende medio piccole servono per tutte le necessità di queste entità. Quindi: o i controllori di Bruxelles si accontentano del bilancio d'esercizio oppure risulta diffi-



cile stabilire quanto dell'aumento di capitale sottoscritto dal fondo sia andato a pagare gli stipendi e gli affitti e quanto sia stato invece finanziato dal contributo all'aumento di capitale da parte di altri investitori;

- *localizzazione degli investimenti effettuati*: gli investimenti per sviluppare l'azienda in questione devono realizzarsi solo e esclusivamente nell'area geografica di appartenenza del soggetto pubblico di un sito produttivo. Ma se il *management* ritiene di localizzare altrove un sito produttivo, per assicurare lo sviluppo e la continuità della gestione aziendale, questo risulta impedito dalla norma. Con il rischio che in breve tempo la società stessa sia magari costretta a chiudere i battenti.

### *Cosa può fare ancora l'Unione Europea*

Diverse sono le considerazioni che possono essere mosse in relazione all'ipotesi di sostenere lo sviluppo di determinate aree mediante l'utilizzo di fondi di *Buy-Out*, piuttosto che di *Venture Capital*. E questo vale in assoluto, perché non si può proporre un modello di sviluppo identico per tutte le aree geografiche.

In coerenza con quanto esposto circa le diverse modalità operative, occorre ipotizzare scenari diversi di utilizzo o anche di sostegno all'uso di questi operatori. I fondi di *Venture Capital* e *Buy-Out* possono essere strumenti utilissimi, ma devono essere correttamente incanalati, per favorire realmente lo sviluppo dell'economia comunitaria. Logiche applicative concrete non sono finora emerse, anzi si è assistito a un procedere episodico e quasi a tentoni. Ciò che l'Italia può concretamente realizzare nel corso del semestre di presidenza è a fil di logica solo un'avvio, ma può rivelarsi basilare per lo sviluppo di politiche economiche nazionali e locali innovative.

Certamente lo strumento del *Venture Capital* presenta modalità di attuazione e soprattutto risultati, potenzialmente molto attraenti per governi locali. Sono cioè operatori, che, per la loro natura, sono in grado di far sviluppare aziende di alta tecnologia in aree fino a quel momento non interessate da tali set-

tori. La ricaduta occupazionale, in primo luogo, ma anche politica per chi ne sostiene la realizzazione, è evidente. Irlanda, regioni della Spagna e della Germania testimoniano come, anche senza l'apporto dei fondi comunitari, sia possibile raggiungere significativi livelli di sviluppo.

In relazione a questo risulterebbe opportuno che la Comunità potesse modificare i termini del regolamento e agevolare lo sviluppo di fondi: questo vale sotto l'aspetto normativo e fiscale. Alcuni interventi possono essere auspicabili per l'operatività stessa di tali strumenti e prevedono:

- maggiore rapidità nel definire obiettivi e modalità di selezione degli operatori: ad oggi in Europa nessun operatore di VC è nato utilizzando questi fondi messi a disposizione dalla Comunità. Significherà qualcosa o è solo incapacità dei gestori?
- disponibilità a fissare termini cogenti per l'utilizzo, con meccanismi di incentivazione/penalizzazione: sino a questo momento la Comunità non sorveglia e non incentiva minimamente l'utilizzo della misura. Il risultato è stato di trasformarla in lettera morta;
- maggiore disponibilità e cadenza annuale: per come agiscono i VC, è necessario ipotizzare un flusso certo e continuo di fondi, svincolandoli soprattutto dal capitolato relativo ai finanziamenti strutturali.

I fondi di *Buy-Out* possono essere invece strumentali a interventi in zone industriali in declino: grandi aziende con evidenti criticità operative e finanziarie possono trarre giovamento da interventi decisi e rapidi, presi da una gestione completamente nuova rispetto alla precedente. È chiaro che si andrebbe incontro a pesanti ristrutturazioni, licenziamenti, ma è altrettanto vero che grandi complessi industriali in declino potrebbero così non scomparire e anzi essere significativamente rilanciati. In questo caso occorre pensare a definire *ex-novo* interventi che prevedano:

- disponibilità di fondi comunitari a sostegno delle operazioni: è quindi opportuno ipotizzare strumenti, che affianchino l'operatività dei gestori di *Buy-Out*, sia direttamente nell'azienda acquisita, sia con integrazioni alle po-

litiche economiche locali onde favorire il reinserimento dei lavoratori licenziati;

- meccanismi di indirizzo della gestione delle operazioni di *Buy-Out*, anche prevedendo soglie di penalizzazione o di premio: si tratterebbe cioè di incentivare i gestori dei fondi a adottare strategie operative salvaguardanti la sostenibilità industriale del *business* acquisito, bilanciando così la necessità di dover creare ricchezza finanziaria per gli investitori nei fondi.

Si ritiene comunque basilare creare una cultura a livello comunitario, ma anche e soprattutto nazionale, di cosa sono e come operano questi fondi. Viceversa, l'utilizzo come mero sostegno agli interventi di politica economica potrà sempre dare luogo a equivoci e contrasti circa la conduzione degli interventi.

A margine di tutto ciò e relativamente alla situazione italiana, non può non essere evidenziata la cogente necessità di rivedere il diritto societario e la normativa fiscale per favorire lo sviluppo di interventi da parte di questi fondi. Due esempi per chiarire:

- diritto societario: le norme che regolano i fallimenti possono rappresentare un vincolo operativo forte per i gestori di VC, che istituzionalmente hanno una percentuale di *default* delle loro operazioni elevato;
- diritto fiscale: in Italia la tassazione per i guadagni da capitale realizzati dai fondi chiusi è del 12,5%, laddove nel resto dell'Europa è invece prossima allo zero (Lussemburgo, Olanda, Austria ecc.). Negli Stati Uniti è stata invece adottata la logica del "*pass through*", vale a dire che i fondi non pagano alcuna imposta e le tasse per i guadagni da capitale sono viceversa in carico al percipiente finale: in questo modo si è favorito l'investimento nei fondi di *Private Equity* di operatori quali i fondi pensione, le fondazioni, cui sono stati riconosciuti profili fiscali agevolati.

## *Flussi di finanziamento alle imprese. Offerta insufficiente o scarsa domanda?*

di Federico Galizia\*

*Sia l'analisi di lungo periodo, sia quella del quadro ciclico più recente, rivelano che tre quarti degli investimenti delle imprese europee sono autofinanziati: solo un quarto di tali investimenti è alimentato da fonti di capitale esterne alle imprese, quasi esclusivamente credito bancario. Ciò è solitamente interpretato come un segnale dell'insufficiente sviluppo dei mercati finanziari in Europa. Una chiave di lettura alternativa è che non sia l'offerta di finanziamenti a mancare, bensì la domanda da parte delle imprese europee e che quest'assenza si spieghi in termini di limitata volontà a investire. Altrove, è proprio la presenza di flussi d'investimento più elevati a favorire naturalmente la crescita dell'offerta sui mercati finanziari. L'implicazione di politica economica è che sia necessario tenere conto di entrambe le possibilità e quindi perseguire congiuntamente lo stimolo all'investimento e allo sviluppo dei mercati finanziari.*

### *Introduzione*

È opinione diffusa che gli anni Novanta abbiano visto la nascita di un nuovo modello di finanza d'impresa, caratterizzato sia dallo sviluppo di nuovi strumenti, in particolare Ven-

\* Il presente saggio riflette le opinioni dell'autore e non necessariamente quelle della BEI. Per ulteriori approfondimenti, fonti dei dati utilizzati e una bibliografia completa si rimanda ai quaderni di F. Galizia *et alii*, pubblicati nel 2001 e disponibili sul sito della Banca Europea degli Investimenti: <http://www.eib.org/efs/reports.htm>).

*ture Capital e asset backed securities*, sia dalla comparsa di nuovi prodotti per la gestione del rischio, quali per esempio i derivati creditizi. L'analisi dei flussi di cassa delle imprese europee nell'ultimo trentennio, tuttavia, suggerisce una valutazione più prudente. Oggi, così come negli anni Settanta, tre quarti degli investimenti sono finanziati "internamente" – ovvero attraverso utili non distribuiti – e i fondi "esterni", contribuendo per il rimanente quarto, sono in larga parte strumenti tradizionali di credito bancario. Quest'osservazione, tutt'altro che pacifica<sup>1</sup>, costituisce solo il punto di partenza per l'analisi qui intrapresa, in quanto il fenomeno potrebbe sia indicare uno scarso sviluppo dei mercati finanziari in Europa, sia essere la conseguenza meccanica di un livello d'investimenti insufficiente. Riconoscendo che entrambe le interpretazioni sono valide, la proposta che qui si avanza per il semestre di presidenza italiana è di promuovere una politica d'intervento su due fronti, certamente quello dei mercati finanziari, ma innanzitutto sulle componenti politiche, istituzionali, legislative, territoriali ed economiche, che devono creare un clima più favorevole all'investimento. Tale politica sfrutterebbe il circolo virtuoso che si crea tra la domanda di finanziamenti – motivata dalla volontà di investire e produrre – e le fonti di finanziamento, che rispondono a tale volontà, a mutuo vantaggio delle imprese e dei loro finanziatori.

### *Trent'anni di finanza d'impresa in Europa. Una fotografia*

La misura chiave del fabbisogno finanziario delle imprese è data dal confronto fra il volume degli investimenti e il totale dei profitti nel periodo di riferimento. Per esempio, nel 2000, a fronte d'investimenti pari a circa il 12% del prodotto interno lordo (PIL), i profitti delle imprese europee sono stati del 9%. Ne risulta un deficit finanziario pari al 3% del PIL. Ora, mentre questa misura è assai volatile, sia nel tempo che nei confron-

<sup>1</sup> Cfr. *supra*: "La competitività del mercato europeo dell'energia", cap. II, pp. 53 ss.

ti internazionali, il rapporto di tre quarti (9% diviso 12%) è relativamente stabile e rappresentativo della media europea degli ultimi trent'anni.

### *Tre quarti degli investimenti delle imprese sono autofinanziati*

Trent'anni sono molti e le statistiche sulle fonti di finanziamento e gli impieghi delle imprese in Europa coprono paesi e periodi diversi in modo non uniforme. La conclusione che tre quarti degli investimenti sono autofinanziati è riferita ad un aggregato di paesi e ad una media di lungo periodo. Questi i dati in sintesi: a un estremo, le imprese in Spagna e nel Regno Unito hanno quasi interamente autofinanziato i propri investimenti. All'estremo opposto, le imprese italiane hanno fatto ricorso al debito, per quasi la metà dei propri investimenti. Quelle francesi e tedesche sono entrambe vicine alla media dei tre quarti. Nel tempo, a partire dai primi anni Settanta e fino oltre la metà degli anni Novanta, la dinamica dei principali paesi europei ha visto una progressiva diminuzione degli investimenti (in Francia, Italia e Regno Unito dal 10-11% all'8-9% del PIL) a fronte di profitti stabili o in ascesa. Tale dinamica ha, di fatto, azzerato il *deficit* finanziario delle imprese in Francia e nel Regno Unito, mentre lo ha dimezzato in Italia. In Germania, la stabilità intorno alla media è stata in larga parte determinata dal *boom* degli investimenti successivo all'unificazione. Come si vedrà più in là, la tendenza si è invertita al volgere del millennio, riportando questi paesi verso la media di lungo periodo.

### *Il credito bancario è la principale fonte esterna di finanziamento per le imprese*

Se si eccettuano le grandi privatizzazioni e i momenti di picco borsistico, l'emissione azionaria ha svolto un ruolo del tutto marginale nel finanziamento delle imprese europee. Anche in periodi più recenti – in cui gli aumenti di capitale sono stati particolarmente numerosi – il settore delle imprese nella propria to-

talità ha comprato più azioni di quante abbia emesso (come prodotto di fusioni e acquisizioni, *stock options* ecc.). In ogni caso, l'emissione azionaria è appannaggio delle imprese di dimensioni maggiori. Così pure sono le emissioni obbligazionarie e anche qui, se si eccettuano periodi recenti e settori "caldi" come le telecomunicazioni, le emissioni sono infrequenti.

Una fonte di finanziamento importante è il credito commerciale. Preso singolarmente, il passivo di una tipica impresa europea è costituito per una parte significativa da crediti commerciali, con percentuali più elevate (fino ad un quarto del totale di bilancio) per le piccole e medie imprese. Ciò che è vero singolarmente, tuttavia, non lo è per il settore nel complesso, in quanto un debito per un'azienda è un credito per un'altra, specie se si considera l'aggregato delle imprese non finanziarie a livello europeo (escludendo quindi il settore finanziario e quello pubblico). Non solo, imprese grandi e piccole sono spesso creditori commerciali netti verso i consumatori (case automobilistiche, grandi catene di distribuzione al dettaglio) o verso il settore pubblico (imprese di costruzione).

Rimane quindi il credito bancario, che i dati rivelano corrispondere approssimativamente a un quarto del valore degli investimenti.

### *Il ruolo del credito è comunque limitato*

Uno sguardo ai bilanci rivela che il credito bancario ammonta fino al 20%-30% del totale. La logica inferenza che il *deficit* finanziario delle imprese è coperto interamente dal settore bancario, è tuttavia indebolita da tre fattori importanti: innanzi tutto, almeno metà di tale credito è a breve termine ed è controbilanciato dalla presenza significativa di cassa nell'attivo di bilancio; secondariamente, come detto sopra, le imprese sono creditrici nette verso i consumatori e il settore pubblico. Tali posizioni creditorie vanno a loro volta finanziate; infine, le imprese si finanziano direttamente presso i propri dipendenti (si pensi al fondo TFR in Italia o alle passività pensionistiche, registrate a bilancio in Germania). Ne risulta che il ruolo del credito

bancario – anche quello a medio-lungo termine – nel finanziare gli investimenti non può che essere limitato.

La conclusione principale di questa fotografia della finanza d'impresa, ossia che gli investimenti sono basati soprattutto sulla capacità delle imprese d'autofinanziarsi, appare quindi sostenibile. Resta però una doppia interpretazione possibile, sia che l'osservazione provenga da una scarsa disponibilità di fonti di finanziamento esterno, sia che le imprese non generino sufficiente domanda di finanziamenti, in quanto la volontà di investire sia scarsa.

### *Offerta insufficiente o domanda scarsa?*

La prospettiva storica dovrebbe illuminare gli avvenimenti recenti, in particolare gli anni del *boom* a cavallo del millennio e la crisi attuale. Si è già accennato al fatto che gli investimenti – in percentuale del PIL – sono progressivamente diminuiti dai primi anni Settanta fino alla prima metà degli anni Novanta, mentre gli sforzi di razionalizzazione hanno mantenuto i profitti stabili o in leggera ascesa. In alcuni paesi – la Francia in particolare – ciò ha consentito un rafforzamento della base patrimoniale delle imprese; in Italia ne ha garantito la stabilità. La tendenza si è tuttavia invertita nella seconda metà degli anni Novanta e in particolare a cavallo del millennio, purtroppo con conseguenze negative sulla congiuntura attuale.

### *I “ruggenti” anni Novanta sono stati caratterizzati da una robusta domanda di fondi*

Nel 2000 gli investimenti erano ritornati a livelli rimarchevoli (12% del PIL come già riportato). In presenza di profitti stabili, si è determinato un allargamento del *deficit* finanziario, riflesso in notevoli volumi di emissione sui mercati del credito bancario e obbligazionario e sul mercato azionario. L'analisi dei dati, armonizzati e più dettagliati per questo periodo (una conseguenza positiva dell'adozione della moneta unica), rivela che a fronte di un *deficit* finanziario del 3% del PIL al volgere del millennio, le imprese sono ricorse a volumi di finanziamento esterno almeno tre o quattro volte superiori. In altre parole, il



valore totale delle emissioni azionarie, obbligazionarie e il nuovo credito bancario, ha quasi raggiunto l'ammontare totale degli investimenti delle imprese. Tenuto conto dell'autofinanziamento disponibile, le imprese hanno quindi avuto a disposizione fondi pari da una volta e mezza a una volta e tre quarti gli investimenti effettuati. Al di là di eventi particolari, quali il pagamento delle licenze UMTS, quest'abbondanza di fondi è stata utilizzata per fusioni e acquisizioni al di fuori dell'Europa.

La rilevanza dell'episodio è a sostegno della tesi che, a fronte di una nuova domanda di fondi (per investimenti in Europa, negli USA e altrove), i mercati finanziari hanno risposto mettendo a disposizione i fondi necessari. Attualmente è in corso una netta inversione di tendenza.

*Il mercato del credito attuale è caratterizzato da una scarsa domanda di fondi*

L'appetito di investimento delle imprese europee, in particolare le maggiori, si è ridotto per due ragioni principali: la congiuntura negativa e il peso del debito prodotto dagli eccessi del recente passato. Infatti, gli investimenti sono la componente più volatile del PIL, i primi a ridursi quando la congiuntura rallenta. Gli ultimi dati macroeconomici confermano la contrazione degli investimenti a livello aggregato. Inoltre, gli ampi volumi di debito accumulati a fronte di investimenti e acquisizioni, diventano particolarmente pesanti nel momento in cui il valore dell'attivo si riduce, com'è successo con la recente crisi di borsa. I dati rivelano che i tassi di crescita del credito bancario, elevati fino a due anni fa, si sono drasticamente ridotti.

In sostanza, i dati recenti non fanno che confermare quanto noto sul ciclo economico. *In primis* che la domanda e l'offerta di credito dipendono entrambe da fattori ciclici e che per questo si muovono in sincronia. Ma ciò che è particolarmente evidente in una fase ciclica, è vero in generale. Se lo sviluppo degli investimenti non è possibile senza adeguate fonti di finanziamento, è anche vero che il credito si sviluppa in risposta alla volontà di investire. Anzi, è segno di bolla speculativa uno sviluppo del cre-

dito e in generale un'offerta di strumenti finanziari, la quale non sia spiegabile in termini d'investimento. *Caveat emptor!*

### *Riflessioni di politica economica*

Le proposte di politica economica in materia di finanziamento alle imprese non si possono limitare a un intervento sui mercati finanziari, ma si debbono collocare all'interno di un quadro coerente di stimolo diretto o indiretto agli investimenti. Le riflessioni conclusive vanno a collegarsi ai precedenti contributi contenuti in questo quaderno, tutti volti a sottolineare l'importanza d'interventi mirati e complementari.

### *Le infrastrutture*

I settori infrastrutturali – siano essi trasporti, energia, telecomunicazioni o reti idriche – sono caratterizzati dal collegamento più stretto fra investimenti e finanziamento. Al modello pubblico tradizionale si va oggi affiancando quello *pubblico-privato* d'emanazione britannica, in cui progettazione, costruzione, operazione e mantenimento delle singole opere sono affidati a specialisti privati, mentre l'autorità pubblica mantiene un puro ruolo di supervisione. La ripartizione dei rischi e delle responsabilità, che tale modello consente, ne hanno determinato una rapida diffusione in Spagna, Portogallo e Olanda. I riflessi positivi sul debito pubblico ne fanno prevedere un potenziale sviluppo anche in Italia e Germania, mentre una nuova spinta alle privatizzazioni potrebbe aprire la via persino in Francia, dove il controllo pubblico rimane la regola. Ma il ricorso all'investimento privato presuppone la presenza di intermediari finanziari, specializzati nell'offerta degli strumenti adeguati alle varie legislazioni e settori (credito e obbligazioni a medio-lungo termine, *project finance*, garanzie, obbligazioni strutturate) e di investitori "sofisticati" in grado di valutare il rischio e il rendimento di tali strumenti.

Un chiaro esempio della stretta complementarità fra politiche infrastrutturali e mercati finanziari, è nel settore energeti-

co. In questo quaderno, Stefano da Empoli<sup>2</sup> enfatizza l'importanza della liberalizzazione e privatizzazione prevista dalla normativa europea. Un'implicazione della maggiore competitività nel mercato energetico, è, tuttavia, un aumento della domanda di finanziamento, derivante, da un lato, dalla progressiva diminuzione di fondi pubblici, dall'altro, dalla necessità per i privati di investire in impianti di generazione e in reti di distribuzione più efficienti. Anche le modalità di finanziamento dovranno quindi evolvere, probabilmente con accresciuto ruolo del *project finance* a sostegno delle strutture di generazione e, per esempio, delle *cartolarizzazioni* delle *bollette* per gli operatori della distribuzione. Un solido impianto legislativo che sostenga l'utilizzo di questi strumenti finanziari è probabilmente indispensabile al successo della politica energetica comunitaria. Fondamentale rimarrà anche la capacità di raccogliere capitale di rischio sui mercati azionari, purtroppo oggi messa in dubbio dal momento borsistico, ma anche dai recenti episodi di fallita *corporate governance*. Quest'ultimo tema è approfondito nel testo di Pier Paolo Bucalo in questo quaderno<sup>3</sup>.

### *Le piccole e medie imprese*

Le politiche a sostegno degli investimenti industriali, in particolare per le piccole e medie imprese, vanno da quelle indirette, a carattere macroeconomico (occupazione, previdenza) a interventi specifici di politica settoriale (innovazione) o locale. Proprio in questo quaderno, Filippo Vergara Caffarelli<sup>4</sup> sottolinea come un insieme coordinato di politiche su tre livelli istituzionali (Unione Europea, Stati Membri e Autorità Locali) possa essere decisivo per l'espansione ed il successo dei distretti industriali. Tale successo contribuirebbe ad accrescere la do-

<sup>2</sup> Cfr. *supra*: "Quale *corporate governance* per l'Europa?", capp. III, pp. 97 ss.

<sup>3</sup> Cfr. *supra*: "Politica industriale e sviluppo economico: politiche di promozione dei distretti industriali", cap. II, pp. 61 ss.

<sup>4</sup> Cfr. *supra*: "Fondi comunitari a supporto del *Venture Capital*: come strutturarli", cap. III, pp. 105 ss.

manda di finanziamento e sia il sistema bancario sia gli investitori privati, risponderebbero naturalmente a tale domanda. Tuttavia, lo sviluppo in parallelo di strumenti azionari e obbligazionari rimane cruciale. Il lato azionario include necessariamente il *Venture Capital*, come illustrato nell'articolo di Federico Pino che precede questo testo. Sul fronte obbligazionario, è importante realizzare strutture di cartolarizzazione del credito a medio-lungo termine a livello europeo, sfruttando il potenziale di una maggiore diversificazione del rischio che verrebbe a crearsi da un *pooling* di crediti in paesi e settori diversi, soggetti a fattori di rischio differenziati. Gli investitori beneficerebbero di un rischio minore, in quanto più diversificato, le banche emittenti di minori costi di cartolarizzazione, grazie a *rating* più alti. Si tratta solo di uno spunto, che richiede per essere realizzato la presenza di un impianto legislativo a valenza europea (si pensi alle difficoltà del recupero di crediti in legislazioni diverse), la volontà di banche in più paesi di conferire crediti all'interno di strutture condivise, la disponibilità di intermediari specializzati nella strutturazione, valutazione e commercializzazione di questi tipi di strumenti. E naturalmente, un'integrazione dei mercati finanziari che massimizzi il numero di investitori in questo tipo di attività.

Rubbettino

## *Hanno collaborato a questo volume*

CARLO ALTOMONTE. Professore a contratto all'Istituto di Economia Politica dell'Università "L. Bocconi", dove insegna Economia Internazionale Comparata e Macroeconomia. Tiene il corso *Comparative Systems* (Europa Orientale) al *Master in International Economics e Management* (MIEM) e i corsi di Macroeconomia del MBA, presso la "SDA-Bocconi". Già consulente a Bruxelles presso la Commissione economica e monetaria del Parlamento europeo e a Ginevra presso la *Division of Transnational Corporations* dell'UNCTAD (ONU), è attualmente coordinatore del corso di *European Affairs* del *Master in International Affairs*, ISPI, Milano. È autore di svariati articoli e pubblicazioni, le più recenti su temi di politica industriale in ambito internazionale. Il suo ultimo libro (con C. Secchi) è *L'Euro: una moneta, una Europa* (2002, Marsilio). Dopo la laurea in Economia Internazionale presso l'Università "L. Bocconi", ha conseguito in Belgio il MA in Economia (1996) presso l'Università Cattolica di Lovanio – dove attualmente sta completando il *Ph.D. in Applied Economics* – e il Dottorato di Ricerca in Diritto Internazionale dell'Economia (1999), presso l'Università "L. Bocconi".

FEDERICO ARCELLI. Ha svolto e svolge varie funzioni presso numerose società e istituzioni, quali la Banca Europea per gli Investimenti – Lussemburgo, *Accenture* (Italia), *McKinsey & Company, Inc. Italy* e *IMI Bank (Lux) SA*. Docente a contratto di Storia economica dell'Europa presso la facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Napoli "Federico II" (1999-2002). È membro dell'Osservatorio sulla Convenzione europea presso il Dipartimento per le Politiche Comunitarie nel governo Berlusconi II. È stato il curatore del primo volume *Thesmos*, "Appunti Europei". Ha pubblicato volumi e articoli in diverse lingue in particolare su temi storico economici. Laureato con lode in Economia Poli-

tica (Università “L. Bocconi”, Milano), è Dottore di Ricerca in Storia Economica e Sociale (1998) presso la stessa università.

PIER PAOLO BUCALO. *Manager* in strategie aziendali presso la sede londinese di *Accenture*, ha lavorato per oltre otto anni su progetti internazionali (Regno Unito, Germania, Francia, Belgio, Lussemburgo, Irlanda, Italia), in particolare nell’area banche e servizi finanziari. Ha pubblicato numerosi articoli su temi di politica, economia e *management*. Laureato con lode in Scienze Politiche a indirizzo politico-economico, Università di Roma “La Sapienza”, ha conseguito un MBA (*Rotterdam School of Management/Fuqua School of Business*) ed è Dottore di Ricerca in Analisi economica (Università di Roma “La Sapienza”).

MARIA PIA CARUSO. Dal 1999, è dirigente dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, nei settori delle Telecomunicazioni, Radiotelevisivo ed Editoria. In particolare, nell’ambito dell’attività di vigilanza e controllo, ha elaborato e sviluppato sistemi complessi di monitoraggio per le trasmissioni televisive e i servizi di telecomunicazione. Attualmente ha l’incarico di sviluppare, nell’ambito delle relazioni esterne, l’informazione e la comunicazione istituzionale. Dal 1991, ha lavorato nel settore privato dell’ICT – *Information & Communication Technology* presso Finsiel (legale, strategie, *marketing*) e presso Albacom (dal 1996, responsabile della regolamentazione e dei rapporti istituzionali). Ha sviluppato competenze tecnico-regolamentari nelle telecomunicazioni, nei *media* e nell’informatica. È laureata in Giurisprudenza (1988) e ha conseguito un *MBA* (1990).

STEFANO DA EMPOLI. Docente di Economia Politica nella facoltà di Giurisprudenza, Università di Roma Tre. È direttore dell’Osservatorio sulla Politica Energetica della “Fondazione Einaudi” (OPEF). È membro dell’Osservatorio sulla Convenzione europea presso il Dipartimento per le Politiche Comunitarie nel governo Berlusconi II e del Comitato scientifico della “Fondazione Ideazione”. È stato collaboratore scientifico della “Fondazione Free”. Ha conseguito un *Master* in Economia presso il CORIPE Piemonte e un *Master of Arts* in Economia presso la *George Mason University* (USA), dove sta attualmente ultimando il *Ph.D.*

FRANCESCO DELZIO. Direttore dei Giovani Imprenditori di Confindustria e direttore editoriale del periodico *Quale Impresa*. Membro del Comitato direttivo del corso di laurea in Economia di Internet presso

l'Università di Forlì, è giornalista professionista e ha svolto attività di ricerca in campo giuridico ed economico. In precedenza consigliere d'amministrazione e coordinatore del Laboratorio per le Modernizzazioni della Luiss "Guido Carli", redattore e conduttore radio-tv per *Rai International*, autore di inchieste economiche per *Il Tempo*. Laureato con lode alla Luiss "Guido Carli", ha conseguito un *Master* in Giornalismo e Comunicazione Multimediale presso la Scuola Rai di Perugia.

FEDERICO EICHBERG. Capo della Segreteria Tecnica del Dipartimento per l'Internazionalizzazione (Ministero Attività Produttive). È direttore di ricerca del CEMISS-Centro Militare di Studi strategici e membro del consiglio redazionale della rivista di Geopolitica *Limes*. È membro dell'Osservatorio sulla Convenzione europea presso il Dipartimento per le Politiche Comunitarie nel governo Berlusconi II e del *Committee for Security Studies* dell'Università di Sarajevo in Bosnia Erzegovina. È autore di diversi studi e pubblicazioni sull'Europa Sud orientale e balcanica. Dottorando presso l'Università di Bologna, ha conseguito la specializzazione in *Advanced Political Studies* presso la *Notre Dame University* nell'Indiana (USA).

FEDERICO GALIZIA. *Senior credit officer* presso la Banca Europea degli Investimenti a Lussemburgo, Responsabile dell'analisi del portafoglio crediti e segretario del Comitato Crediti. In passato, alla *McKinsey & Company, Inc. Italy*, si è occupato di clienti nel settore finanziario. È autore di diversi studi econometrici in tema di finanza d'impresa, economia monetaria e crisi bancarie. Ha conseguito il *Ph.D.* in Economia presso la *Yale University* (1997) e il *Master* in Economia del CORIPE Piemonte. Laureato con lode in Economia e Commercio presso l'Università di Torino, ha pubblicato la tesi di laurea ne *Il Giornale degli Economisti e Annali di Economia* (1991).

ANDREA MONTANINO. Dirigente, esperto di economia internazionale alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Attualmente lavora presso la Commissione Europea – Direzione Generale Affari economici e finanziari – dove si occupa di finanza pubblica ed economia dei paesi dell'area euro. In precedenza è stato economista al Centro Studi Confindustria, occupandosi di finanza pubblica, politiche del lavoro e dell'innovazione tecnologica. Ha svolto e svolge attività di docenza alle Università di Roma "La Sapienza" e "Tor Vergata". Ha pubblicato diversi articoli in materia di politiche del lavoro. È Dottore di Ricerca in



Politica Economica e ha conseguito un *Master of Science* alla *London School of Economics*.

FEDERICO PINO. Ceo di Sabif, società di consulenza specializzata in assistenza a operazioni di *venture capital* e *private equity*. Svolge e ha svolto varie funzioni presso numerose società e istituzioni: *Accenture* (Italia), Piaggio & C., *Exor America* e *Helios Private Equity*. Laureato con lode in Economia e Commercio, Università “La Sapienza”, Roma.

SIMONETTA SAVONA. Responsabile della biblioteca e documentazione di *Aspen Institute Italia*, è segretario generale degli *Amici di Aspen*. Ha una formazione di archivista e archeologa classica. Ha fatto parte, dal 1985 al 1995 della missione archeologica italiana in Grecia (*Chloi*, isola di *Lemnos*) diretta da L. Beschi e ha in corso di studio alcuni materiali lì reperiti, in parte già presentati in convegni internazionali e negli atti relativi. Ha trascritto e pubblicato parte di uno dei codici dell'umanista cinquecentesco Pirro Ligorio. Ha coordinato il gruppo di redazione che ha curato questo volume.

ALESSANDRO SETTEPANI. Dirigente presso l'agenzia di *rating* Fitch a Milano. Esperto per il mercato italiano della *securitisation*. In precedenza incaricato della supervisione dei grandi gruppi bancari presso il Servizio Vigilanza sugli Enti Creditizi della Banca d'Italia. È specializzato nell'analisi dei sistemi di *risk management* delle banche italiane e delle operazioni finanziarie innovative (cartolarizzazioni, *credit derivatives*). Svolge seminari e interventi presso istituzioni accademiche e finanziarie, su tematiche di finanza e di rischio credito. È autore di diversi articoli in tema di finanza, *risk management* e *corporate governance*. Laureato con lode in Scienze Politiche, Università di Roma “La Sapienza”, ha conseguito un *Master in Banking and Finance*, presso l'Università di Reading (GB).

FILIPPO VERGARA CAFFARELLI. Titolare di un assegno di ricerca in Economia politica presso l'Università di Roma “La Sapienza”, è inoltre membro del *Coordinating Committee dell'EUI Convention Watch* e dell'Osservatorio sulla Convenzione europea presso il Dipartimento per le Politiche Comunitarie nel governo Berlusconi II. I suoi interessi di ricerca comprendono l'analisi teorica ed econometrica delle aste, i distretti industriali, la frammentazione internazionale della produzione e i problemi di formazione non-cooperativa di *networks*. Ha vinto il premio di laurea “Oddone Fantini” dell'Associazione Italiana per

lo studio dei problemi del credito e la borsa di studio “Guido Carli” della Banca Nazionale del Lavoro. Il suo saggio “Un meccanismo d'asta per le privatizzazioni: la procedure d'asta multistadio del gruppo ENI” ha vinto il premio “Angelo Costa” della *Rivista di Politica Economica*. Sta completando il *Ph.D* in Scienze Economiche presso l'Istituto Universitario Europeo di Firenze.

Rubbettino

Rubbettino

Finito di stampare nel mese di maggio 2003  
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali  
per conto di Rubbettino Editore Srl  
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

Rubbettino

Rubbettino