

I

UNA SFIDA GLOBALE
PER L'EUROPA A VENTICINQUE

L'Unione Europea come attore globale: vincoli e opportunità di sviluppo

di Carlo Altomonte e Italo Colantone

La percezione dell'Unione Europea come soggetto politico e istituzionale unitario, dotato di un potere decisionale proprio, è stata finora legata soprattutto al ruolo assunto dagli organismi comunitari in materia economica. L'impatto che l'introduzione della moneta unica ha avuto sui mercati mondiali e sulla quotidianità di milioni di cittadini e imprese ne è, forse, la prova più evidente. Tuttavia, altrettanto fondamentale è il ruolo svolto dalla politica commerciale comune, che determina, con voce unitaria, la proiezione economica dell'Unione verso il resto del mondo, sommando in sé le prerogative e il potere contrattuale di tutti gli Stati membri. Nei momenti più critici del percorso di integrazione comunitario, la presenza di una politica commerciale comune è servita a rendere ben visibile e pregnante la necessità di proseguire nella costruzione di un'unione istituzionale sempre più completa. Tale politica comune ha inoltre svolto un compito determinante per l'integrazione dei nuovi Stati membri, nelle diverse fasi di allargamento succedutesi nel tempo. È sempre attraverso la propria politica commerciale che l'Unione si sta creando un ruolo geopolitico ed economico unitario in chiave globale, supplendo alla ormai proverbiale carenza di una politica estera e di sicurezza comune europea. Tuttavia, è evidente che la politica commerciale comune, così come la monetaria, può essere solo imperfetti sostituti di una politica estera comune, e che limiti ed imperfezioni nella prima limitano potenzialità e raggio d'azione delle seconde. Alla politica dunque il compito di rimediare.

La politica commerciale dell'Unione

Prevista già dal Trattato di Roma del 1957- e legata a doppio filo all'altrettanto importante politica agricola comune - la politica commerciale comune (di seguito PCC) è entrata in vigore nel 1968, con l'istituzione dell'unione doganale e, nel corso del tempo, è andata assumendo un ruolo determinante nella crescita istituzionale ed economica dell'Unione. Proprio grazie alla PCC, infatti, l'Unione Europea è divenuta il più importante attore commerciale al mondo. Per inciso, al 2002, il 20,5% delle esportazioni mondiali sono riconducibili alla UE (escludendo il commercio intra-europeo), a fronte del 14,7% degli Stati Uniti e dell'8,5% del Giappone. L'Unione è inoltre *l'area economica del mondo più aperta a livello commerciale*, nonché il primo esportatore di capitali in termini di investimenti diretti esteri.

Tutti questi elementi fanno della UE un partner economico ad elevato potere contrattuale, le cui decisioni di politica commerciale, se prese unitariamente, sarebbero in grado di avere conseguenze non trascurabili sull'intero sistema di relazioni commerciali mondiali. L'esercizio di tale potere è ad ogni modo limitato e circostanziato dalle regole condivise nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC/WTO), alla quale l'Unione partecipa in rappresentanza di tutti gli Stati membri. È importante però sottolineare sin da subito, per argomentarlo meglio più avanti, che i vincoli di segno liberista creati dalla WTO sono, a giudizio di chi scrive, da vedersi come un'opportunità da cogliere: non una minaccia all'interesse comunitario, bensì uno stimolo alla competitività e all'efficienza di lungo periodo.

Partendo da una breve descrizione delle forme istituzionali in cui la PCC si articola, è importante soffermarsi in particolare su tre temi legati al ruolo esterno dell'Unione e destinati ad avere risvolti importanti sulla competitività del sistema-Europa nel prossimo futuro.

Il *primo tema* riguarda la conclusione delle negoziazioni dell'Agenda di Doha in sede WTO, per discutere se e in che misura i nuovi prevedibili accordi possano contribuire in positivo al miglioramento dell'efficienza strutturale e della competitività internazionale del sistema economico europeo.

Il *secondo aspetto* qui trattato esamina la nuova “Politica di vicinato”, lanciata dalla Commissione europea con l’obiettivo di instaurare relazioni cooperative con i paesi che si trovano ai nuovi confini dell’Unione, che ormai coinvolgono aree ad alta complessità geopolitica, come la ex Unione sovietica e il Medio Oriente.

Da ultimo, il *terzo tema* riguarda invece la *governance* monetaria e, in particolare, le questioni relative alla rappresentanza dell’Unione nelle sedi decisionali internazionali.

A conclusione, si analizzeranno in sintesi i risvolti dell’evoluzione del ruolo esterno dell’Unione sul contesto italiano, in termini di opportunità e minacce per il nostro sistema socio-economico.

Le forme istituzionali della politica commerciale comune

Lo strumento principe d’attuazione della PCC è la “tariffa esterna comune”, nota come *Common External Tariff* (“CET”). Si tratta dell’insieme di disposizioni tariffarie che si applicano all’importazione di beni e servizi dall’esterno all’interno dell’Unione. Tale sistema, omogeneo per tutta l’UE, era già previsto dal Trattato di Roma del 1957 ed è entrato in vigore dal primo luglio del 1968 con la creazione dell’unione doganale tra gli Stati membri. La CET ha, di fatto, sostituito i vari sistemi tariffari nazionali, identificando in tal modo l’UE come area economica unica rispetto alle dinamiche del commercio internazionale, consentendo dunque all’Unione stessa di beneficiare dei guadagni di efficienza, derivanti dal suo accresciuto “peso” economico.

Sia la fase propositiva che quella di implementazione e negoziazione della PCC sono affidate all’azione della Commissione. Il Consiglio delibera sulle decisioni, ma - a differenza di molte altre materie - lo fa a maggioranza qualificata, il che ha garantito negli anni una maggiore efficienza decisionale rispetto ad altre politiche comunitarie. Inoltre, è interessante sottolineare come - con il Trattato di Nizza - il voto a maggioranza qualificata sia stato esteso dal commercio dei beni anche a quello

dei servizi¹ e alle questioni relative alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale, coerentemente con l'evoluzione delle materie oggetto di negoziazione in ambito WTO.

L'Unione – in ottemperanza alle eccezioni previste in sede internazionale – ha spesso derogato al sistema generale della CET, concludendo accordi politico-commerciali preferenziali con particolari paesi. Tali accordi possono assumere forme istituzionali diverse a seconda dell'estensione degli stessi. Gli *accordi di associazione* sono quelli maggiormente preferenziali per i paesi partner. In particolare, essi prevedono la creazione di aree di libero scambio o unioni doganali, l'implementazione congiunta di politiche condivise – normalmente legate allo sviluppo del mercato comune – e le relative forme di finanziamento di dette politiche, a carico del bilancio comunitario. Un gradino più in basso troviamo gli *accordi di cooperazione*. Questi, allo stesso modo, prevedono la creazione di un'area di libero scambio e l'impegno dell'Unione a intraprendere programmi di cooperazione tecnica con i paesi coinvolti. Ad ogni modo, si tratta di tipi di partenariato con un'estensione meno ampia e forme meno impegnative (anche dal punto di vista finanziario), rispetto a quelle tipicamente assunte dagli accordi di associazione. Infine, già dal 1971, l'Unione ha previsto un'ulteriore serie di deroghe alla CET nell'ambito del “sistema generalizzato delle preferenze”. Si tratta di un insieme di misure atte a garantire libero accesso alle importazioni industriali e, in parte, agricole provenienti da tutti i paesi in via di sviluppo, entro predefiniti vincoli quantitativi².

Nel corso degli anni, l'Unione ha spesso utilizzato gli accordi descritti come strumenti di politica commerciale, promuovendo sviluppo e integrazione regionale. Ad oggi, più di centoventi paesi sono, in vario modo, legati all'UE attraverso una complessa rete di accordi, che ha generato nel tempo una

¹ Con la sola “eccezione culturale” legata ai servizi culturali (audiovisivi e dell'educazione) e alle tematiche sociali e sanitarie.

² Inoltre, misure particolari sono previste per i paesi meno sviluppati nell'ambito del programma EBA, “*everything but arms*”, che garantisce libero accesso, senza restrizioni quantitative, per ogni tipo di prodotto a eccezione di armi e munizioni.

vera e propria “piramide delle preferenze”, in cui i vari Stati possono essere ordinati a seconda del diverso livello di partenariato concordato. L’Unione stessa, e la sua rete di accordi, trova legittimità nell’ambito delle regole del WTO grazie all’articolo 24 del GATT. Tale norma consente la creazione di aree di libero scambio e unioni doganali, a condizione che interessino tutti i settori e che non restringano l’accesso commerciale di terzi rispetto allo *status quo* di partenza.

Tuttavia, alla base di questa piramide restano le regole multilaterali (cioè stabilite in sede WTO nei confronti di tutti i paesi). Tali regole influenzano lo sviluppo della piramide, poiché pongono una serie di vincoli all’implementazione della politica commerciale comune dei singoli Stati. Da tali vincoli, come detto sopra, possono tuttavia scaturire notevoli opportunità per la competitività europea.

L’opportunità legata alla conclusione del “Doha Development Round”

L’Unione, soggetto contraente il GATT sin dal 1948, e oggi membro di primo piano dell’Organizzazione mondiale del commercio, ha giocato un ruolo chiave in tutti i *rounds* di liberalizzazione, che hanno avuto luogo negli ultimi quarant’anni. I risultati di tale approccio sono più che soddisfacenti. La UE è ormai il *trade leader* del pianeta, nonché l’economia più aperta al commercio internazionale. Dal 1948 a oggi, attraverso una serie di *rounds* negoziali conclusi in ambito GATT (dal 1995 WTO), il dazio medio ponderato applicato ai prodotti industriali importati è sceso da oltre il 40 fino a meno del cinque per cento. Il che equivale a dire che il sistema industriale europeo è stato in misura crescente esposto alla concorrenza dei produttori di tutto il mondo e ha reagito innovando, migliorando prodotti ed efficienza operativa. Sotto la spinta dell’apertura commerciale, le imprese europee hanno accresciuto la propria competitività e sono andate alla conquista di nuovi mercati all’esterno. Non a caso, come ricordato in precedenza, l’Unione è oggi il primo esportatore mondiale di beni e servizi e il primo esportatore di

capitali produttivi attraverso gli investimenti diretti delle proprie imprese nel mondo.

Il *Doha Development Round*, partito nel 2001 e non ancora conclusosi, rappresenta un'ulteriore opportunità di crescita nella stessa direzione tracciata dai precedenti *rounds* negoziali³. Una volta concluso (auspicabilmente entro il 2005 per gran parte delle questioni dibattute), il *round* dovrebbe dare un'ulteriore spinta alla liberalizzazione dei traffici commerciali internazionali di beni e servizi. Ciò avverrebbe non solo attraverso le ormai tradizionali riduzioni di tariffe e sussidi all'esportazione, ma anche e soprattutto tramite la messa a punto di regole condivise rispetto a una serie di tematiche nuove, emerse con forza dalle dinamiche di globalizzazione dei mercati. Nell'ambito dei servizi è il caso del commercio elettronico, del trasporto aereo, del *government procurement*, solo per fare alcuni esempi. Inoltre, sono in discussione misure relative alla tutela dei TRIPS, "*Trade Related Intellectual Property Rights*", e agli standard di protezione ambientale, tutte questioni che ci riguardano molto da vicino, essendo in gioco il riconoscimento internazionale dei marchi di provenienza geografica sui prodotti alimentari e la definizione degli standard qualitativi dei prodotti stessi.

Invece, sono state per il momento escluse dalla negoziazione, a seguito degli accordi del luglio 2004, una serie di istanze identificate come "*Singapore Issues*" e comprendenti alcune tra le più dibattute questioni legate alla globalizzazione: la tutela giuridica internazionale delle imprese multinazionali, la messa a punto di regole globali attinenti alla disciplina della concorrenza, la definizione di standard minimi di trattamento dei lavoratori. Su tali questioni, essendo troppo distanti le posizioni tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo, si procederà verosimilmente attraverso la stipula di accordi a carattere più ristretto (per esempio in sede OCSE).

In generale, è nel pieno interesse della UE che le negoziazioni si chiudano in fretta e con risultati significativi. Una generalizzata maggiore apertura al commercio internazionale si tradurrebbe infatti, immediatamente, in nuovi potenziali mercati di

³ Cfr. www.wto.org per maggiori informazioni.

sbocco per il nostro sistema produttivo. Inoltre, le nuove regole sui servizi e sugli investimenti diretti esteri garantirebbero un maggior livello di sicurezza agli investitori, incentivando nuove iniziative e potenziando i processi di internazionalizzazione già in atto. Il maggior ostacolo a una conclusione rapida e positiva dei negoziati, da parte europea, sta nella ancor viva difesa della Politica agricola comune (PAC), strumento protezionistico che da sempre costituisce motivo di contrasto tra la UE e i suoi partner internazionali. Infatti, la PAC è stata, insieme alla PCC, la prima politica comunitaria a essere implementata e, in alcuni frangenti, è parsa addirittura - se non l'unica - almeno la più forte ragion d'essere della stessa Comunità economica europea di un tempo.

Sarebbe impossibile, in questa sede, tracciare un profilo completo dell'evoluzione della PAC, che proprio le pressioni del WTO hanno obbligato a riformare. Ci limiteremo pertanto a fissare alcuni punti a nostro avviso fondamentali, per comprendere termini e punti critici del dibattito odierno.

La protezione dell'agricoltura in Europa è sostenuta da *lobby* potenti e ben organizzate e deriva dal riconoscimento del carattere di "multifunzionalità" attribuito alla stessa: fondamentalmente, si ritiene che l'agricoltura non serva solo a espletare la funzione di produzione di beni agricoli, ma che la stessa, attraverso un'equilibrata organizzazione della sua produzione, ottemperi anche a ulteriori compiti, quali la tutela ambientale, la preservazione della salute pubblica, *etc.* Tali "esternalità" vengono di fatto remunerate dall'Unione con diverse forme di sostegno, che possiamo approssimativamente dividere in due categorie: i sostegni diretti al reddito (slegati o legati alla produzione potenziale/attuale) e i sostegni ai prezzi di mercato. Proprio questi ultimi sono maggiormente distorsivi del corretto funzionamento del mercato stesso e sono all'origine del contendere in sede WTO.

Infatti, sostenendo i prezzi agricoli interni a un livello di gran lunga superiore a quello internazionale, l'UE non solo ha "tassato" per anni i suoi consumatori in maniera regressiva⁴, ma

⁴ In quanto l'incidenza della spesa alimentare ha un impatto inversamente proporzionale al reddito sul paniere di consumo delle famiglie.

ha anche danneggiato gli altri paesi esportatori in almeno due modi. Per inciso, mentre gli alti dazi all'entrata chiudevano il mercato comune ai paesi terzi, gli alti prezzi interni avevano anche l'effetto di spingere gli agricoltori europei a produrre ingenti eccedenze produttive, la cui esportazione veniva poi sussidiata dall'Unione sui mercati internazionali, causando un crollo dei prezzi a ulteriore svantaggio dei produttori esterni.

Evidentemente, una politica del genere non è mai stata sostenibile a livello internazionale, soprattutto se affiancata alla crescente richiesta di liberalizzazione sul fronte dei prodotti industriali, che dall'Europa è sempre emersa in sede WTO. Proprio per questo vari interventi di riforma nel corso degli anni hanno cambiato la natura della PAC, limitando progressivamente il sostegno ai prezzi e focalizzando sempre di più l'attenzione su contributi diretti al reddito agricolo indipendenti dai livelli di produzione. Negli ultimi anni, un'ulteriore spinta al completamento di una riforma strutturale della PAC è venuta dall'allargamento a Est, che ha imposto una razionalizzazione delle spese.

A questo quadro si è aggiunta una forte pressione da parte dell'opinione pubblica internazionale, soprattutto in considerazione del fatto che proprio i paesi in via di sviluppo sono tra quelli maggiormente danneggiati dal protezionismo agricolo dell'Unione. Insomma, i tempi sono maturi per un intervento strutturale definitivo che renda finalmente più libero ed efficiente il mercato agricolo europeo. Un'ulteriore liberalizzazione, oltre a beneficiare consumatori e produttori esterni, liberebbe anche ingenti risorse finanziarie⁵ nel bilancio UE, che potrebbero essere destinate a nuovi investimenti sullo sviluppo. Ed è forse ancor più importante il dividendo politico e negoziale che un deciso passo in avanti sull'agricoltura garantirebbe all'Europa in sede WTO su tutte le altre tematiche, dai prodotti industriali ai servizi, soprattutto nelle relazioni con il gruppo

⁵ È questo il senso della ultima proposta della Commissione in termini di prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013. Si veda Commissione europea, *Building our common future. Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013*, COM 2004/101, Bruxelles (in rete: www.europa.eu.int/comm/agri.html).

emergente dei paesi in via di sviluppo. Inoltre, è evidente che un buon accordo agricolo, incentivando produzioni di qualità ad alto valore aggiunto, sarebbe particolarmente auspicabile per l'Italia.

Ci sono buone ragioni per essere ottimisti. A seguito del fallimento della riunione WTO di Cancun, nel maggio 2004 la Commissione ha proposto la completa eliminazione dei sussidi all'esportazione, che costituiscono una delle tre principali questioni negoziali, insieme alla ulteriore riduzione di tariffe e pagamenti diretti distorsivi e alla negoziazione di condizioni di accesso favorevoli ai paesi in via di sviluppo. Tali proposte sono state accettate nel luglio 2004 da parte del gruppo di negoziatori, insieme ad analoghi impegni degli Stati Uniti, e da allora i negoziati procedono a ritmi spediti.

La nuova "Politica di vicinato europea"

Nonostante l'allargamento del maggio 2004, la posizione e il potere negoziale dell'Unione nel sistema commerciale internazionale non sono mutate di molto. È cresciuta la quota europea sul PIL mondiale, mentre è decresciuta l'incidenza sul totale del commercio internazionale, in conseguenza alla "internazionalizzazione" dei non trascurabili volumi di scambio con i dieci nuovi entranti. A ogni modo, dal punto di vista del ruolo esterno dell'Unione, nuove prospettive emergono dalla ricollocazione dei confini verso la ex Unione sovietica e il Medio Oriente. Come anticipato, queste zone sono altamente problematiche dal punto di vista geopolitico e pongono rilevanti sfide dal punto di vista delle potenzialità strategiche di sviluppo futuro. Nel marzo 2003, con l'obiettivo di condividere i benefici dell'allargamento, e al fine di evitare la creazione di confini economici e sociali troppo marcati, la Commissione ha lanciato la nuova "Politica di vicinato europea". Questo nuovo approccio mira a creare delle forme di cooperazione politico-economica con i nuovi confinanti, in modo tale da promuovere stabilità, sicurezza e benessere. Gli strumenti istituzionali utilizzati saranno gli accordi di associazione e cooperazione in precedenza descritti. Tratta-

menti preferenziali dal punto di vista economico saranno offerti in cambio di impegni concreti sui temi legati alla legalità, al rispetto dei diritti umani, allo sviluppo sostenibile, alla transizione verso un'economia di mercato. L'Unione cercherà, in definitiva, di guadagnarsi un ruolo strategico nelle regioni coinvolte, facendo leva sull'appetibilità delle opportunità commerciali che è in grado di offrire.

Dal punto di vista tecnico, si parte con dei "Piani d'azione", concordati singolarmente con ogni Stato interessato al fine di tenere in debita considerazione le specificità e le diverse esigenze di ogni singolo contesto. Tali piani conterranno un elenco di priorità e interventi da portare avanti congiuntamente su un orizzonte temporale di tre o cinque anni⁶. Se i risultati consuntivi saranno soddisfacenti, si potrà valutare l'eventualità di creare un nuovo strumento istituzionale *ad hoc* per queste nuove relazioni privilegiate, come ad esempio "Accordi europei di vicinato".

Infine, parallelamente a ciò, l'Unione si adopererà al fine di incoraggiare delle forme di integrazione regionale ai suoi confini. Tali azioni partono dalla considerazione, ampiamente condivisa, che gruppi di paesi in via di sviluppo possano beneficiare maggiormente da una progressiva apertura commerciale, instaurando processi di integrazione tra di loro.

Verso una nuova "Governance monetaria"

La Politica commerciale comune, come si è già rilevato, garantisce all'Unione un potere contrattuale notevole nell'ambito

⁶ Tale "Politica di vicinato" (in sigla ENP) del marzo 2003 ha avuto seguito nel Documento di strategia pubblicato dalla Commissione il 12 maggio 2004, coinvolgendo l'Unione, le autorità degli Stati membri e le autorità degli Stati vicini nell'elaborazione congiunta di documenti di programmazione, detti Piani d'Azione, articolati su tre livelli: quello delle riforme politiche, dei diritti umani e degli scambi culturali, quello della sicurezza e quello dell'integrazione economica e commerciale. I primi sette piani d'azione (Israele, Giordania, Marocco, Moldavia, Autorità palestinese, Tunisia e Ucraina) sono stati predisposti il 9 dicembre 2004.

delle negoziazioni internazionali. Ciò che ancora manca, per raggiungere un'influenza economica mondiale paragonabile a quella statunitense, è un'azione comune anche in materia monetaria, all'interno delle istituzioni finanziarie internazionali. A tal proposito, il Trattato della Comunità europea già prevede, all'articolo 111, la possibilità per il Consiglio di decidere su questioni di rappresentanza monetaria internazionale, a maggioranza qualificata e su proposta della Commissione. Sono però ancora in via di definizione le disposizioni operative perché questo possa avvenire. Nel frattempo, gli Stati membri continuano a votare singolarmente negli organi decisionali della Banca mondiale, piuttosto che del Fondo monetario internazionale. È questa una situazione dagli ampi margini di miglioramento, considerando che, ad esempio, nel FMI una rappresentanza unitaria dell'Unione avrebbe un peso decisionale superiore a quello degli stessi Stati Uniti.

Peraltro, il raggiungimento di un ruolo europeo di rilievo a livello di *governance* monetaria globale, sarebbe di fondamentale importanza per sostenere l'affermarsi dell'euro come moneta internazionale di riferimento sui mercati globali. Sinora l'utilizzo della moneta unica nelle transazioni commerciali internazionali è andato crescendo e ha assunto proporzioni rilevanti, soprattutto per quanto riguarda le negoziazioni che coinvolgono direttamente i paesi dell'Unione. Quando si analizzano le transazioni tra soli paesi esterni, invece, il peso dell'euro decresce sensibilmente, a conferma del ruolo ancora predominante del dollaro nelle negoziazioni di tutte le maggiori *commodities*, dal petrolio, ai metalli, ai cereali o altre ancora. Il ruolo della moneta unica è divenuto sempre più significativo anche nelle emissioni di strumenti finanziari e nelle operazioni sui mercati borsistici internazionali. Ma, anche in questo caso, così come per le scelte relative all'ancoraggio del cambio e all'accumulo di riserve monetarie, l'euro sconta ancora un'evidente "inferiorità" rispetto al dollaro USA. Una delle ragioni di fondo di questo è la mancanza di una vera e propria politica estera europea, capace di parlare a una sola voce per tutti i paesi membri, garantendo credibilità e capacità d'azione internazionale del blocco comunitario.

La politica commerciale comune, così come la monetaria, infatti, possono essere solo imperfetti sostituti di un approccio di politica estera comune. Anzi, la congenita complementarità di azione politica ed economica ne sta limitando potenzialità e raggio d'azione. Alla politica il compito di rimediare.

Implicazioni per la competitività europea

Dall'analisi sviluppata finora è andato emergendo come il ruolo esterno dell'Unione, nella sua attuale evoluzione, possa avere importanti riflessi sulla competitività delle imprese e del sistema-Europa nel suo complesso. Dunque, sembra utile andare a riassumere e fissare, in modo schematico, le modalità attraverso cui tali effetti di competitività possono avere luogo. Anche in questo caso si segue la tripartizione precedentemente adottata: dalle opportunità legate al "Doha Round", passando per la politica di prossimità, fino alle implicazioni dell'auspicabile nuova *governance* monetaria.

L'eventuale prevedibile conclusione delle negoziazioni del *Doha Development Round* significherà per l'UE sostanzialmente due cose: una riforma della politica agricola comune in chiave meno protezionistica e più ampi mercati di sbocco per l'esportazione dei nostri beni, servizi e capitali, in un contesto generale di maggior protezione dei diritti di proprietà intellettuale e degli investimenti diretti all'estero. La riforma della PAC doterà finalmente l'Europa di un "vero mercato" dei prodotti agricoli, beneficiando i consumatori e stimolando la crescita di aziende più efficienti, il cui comportamento risponda ai segnali del mercato stesso e non più agli incentivi distorsivi del passato.

Inoltre, le importanti risorse finanziarie in tal modo "liberate" all'interno del bilancio comunitario (circa 30 miliardi di l'anno a regime dal 2013) saranno utili per finanziare nuovi investimenti, finalizzati allo sviluppo del potenziale innovativo e produttivo dell'Unione. E questo è solo il primo potenziale guadagno di efficienza legato al *Doha Round*. Il secondo è associato alla generalizzata maggiore apertura commerciale su beni e

servizi, che renderà le imprese europee sempre più esposte alla concorrenza internazionale. Per inciso, la progressiva liberalizzazione dei mercati porterà sia opportunità che minacce competitive: le proverbiali due facce complementari della stessa medaglia. In particolare, la previsione teorica – concorde con l'evidenza storica – è che la maggior concorrenza spingerà le imprese interne a miglioramenti di efficienza, innovazione di processi e prodotti e riposizionamenti di mercato su produzioni che sfruttino al meglio i vantaggi comparati domestici. In altri termini, in alcuni settori l'apertura al mercato globale obbligherà le nostre imprese non più a tentare di raggiungere la frontiera dell'efficienza produttiva (nazionale o europea), ma a dover spostare ancora oltre la stessa frontiera dell'efficienza, per non essere scavalcate dalla concorrenza internazionale. Per far ciò, saranno necessari investimenti in ricerca e sviluppo e accesso a nuovi capitali, tutti elementi che, se nel breve periodo non mancheranno di causare dei costi di aggiustamento per il sistema, dovrebbero garantire a medio termine incrementi nel benessere sociale interno.

La crescente apertura commerciale sarà un elemento chiave anche in seno alla nuova Politica di vicinato europea, che potrà quindi agire a favore della competitività lungo gli stessi canali appena evidenziati. Tuttavia, con riferimento alla *proximity policy*, esiste un potenziale ritorno politico forse ancor più importante da evidenziare. Il costituirsi di un ruolo geopolitico forte per l'Unione Europea, infatti, si rivelerà fondamentale per la competitività dell'intero sistema economico europeo nel medio/lungo periodo, siccome un'azione unitaria e influente in quest'area sarà in grado di garantire non solo una crescita di importanza strategica sui mercati mondiali di beni e servizi, ma soprattutto di materie prime, con particolare riferimento alle risorse naturali dell'ex-Unione sovietica e del Sud Mediterraneo.

La dimensione strategico-politica è di primaria importanza anche nella valutazione dei benefici legati a una rappresentanza internazionale comune per la UE a livello di *governance* monetaria. La sfida principale, in quest'ambito, sarà quella di sostenere l'affermarsi dell'euro come moneta forte e di riferimento per i mercati internazionali, cercando allo stesso tempo di di-

fendere gli interessi commerciali del sistema produttivo europeo nel mondo.

Risvolti sul contesto italiano: opportunità e minacce competitive

Come si è appena evidenziato, per l'Italia, così come per gli altri Stati membri, un ruolo esterno dell'Unione sempre più orientato alla progressiva liberalizzazione e apertura internazionale dei mercati genera sia opportunità che minacce competitive. L'aspettativa condivisa è che la maggior pressione concorrenziale conduca a miglioramenti di efficienza ed efficacia del sistema produttivo, tali da garantire un guadagno complessivo di benessere nel medio-lungo periodo.

In particolare, nell'attuale contesto nazionale le minacce competitive provenienti dall'estero sono facilmente percepibili e si manifestano sotto forme diverse. Le imprese italiane soffrono in primo luogo l'importazione di prodotti a basso costo dai paesi emergenti, caratterizzati da livelli salariali significativamente inferiori. Gli stessi livelli che guidano una sempre maggiore delocalizzazione delle produzioni *labour intensive* all'estero, in particolare nell'Europa dell'Est. Interi distretti, soprattutto nel tessile, sono già andati in crisi, con la dolorosa e inevitabile perdita di numerosi posti di lavoro⁷. Tuttavia, la migliore risposta a tali dinamiche resta la ristrutturazione e la conquista di nuove quote di mercato in settori a più alto valore aggiunto, piuttosto che la difesa di retroguardia di posizioni vetero-protezioniste, peraltro difficilmente sostenibili già in sede europea, per non parlare del contesto internazionale.

Negli ultimi mesi, l'atteggiamento del governo italiano in Europa, e in sede WTO, si è contraddistinto per un certo attivismo. In particolare, si sta puntando molto sulla battaglia per il riconoscimento dei marchi di provenienza geografica sui prodotti alimentari. È un impegno sacrosanto per un paese dalle

⁷ Per un approfondimento sulle prospettive del settore tessile vedi *infra* S.Cristiano – L.Sacco, cap.II, pp. 105-116.

tradizioni antiche come l'Italia, ma non basta, a meno di non rassegnarsi a vivere in un paese di sole eccellenze e nanismo imprenditoriale di nicchia, come qualcuno ha già definito il modello industriale del Paese.

Il quadro della competitività italiana è oggi più che mai disomogeneo. A una presenza *forte* e dinamica nei tradizionali settori di punta come la meccanica strumentale, i prodotti legati alla persona e il sistema-casa, si affianca una preoccupante assenza di grandi imprese in grado di competere sui mercati oligopolistici mondiali ad alto tasso di innovazione tecnologica: chimica, elettronica, informatica e via dicendo. La nostra struttura industriale è ancora troppo sbilanciata verso la piccola e media impresa, che per caratteristiche intrinseche presenta minori capacità innovative e d'investimento. Ciò si riflette in un modello di specializzazione internazionale imperniato su settori a crescita lenta della domanda mondiale e maggiormente esposti alla crescente concorrenza giocata dai paesi emergenti.

Per approfittare in pieno delle opportunità che il ruolo esterno dell'Unione è in grado di garantirci, occorre ricreare realtà imprenditoriali significative a livello internazionale per dimensioni e capacità d'innovazione nei settori di punta dell'economia globale, sfruttando i vincoli come pungolo alla ristrutturazione e alla crescita. Non è certo qualcosa che si può improvvisare, bensì il risultato di un processo di ripensamento profondo del modello economico, che deve necessariamente passare attraverso riforme strutturali dei mercati dei fattori, del sistema universitario e di ricerca e dell'apparato infrastrutturale del paese.

