

Il varo dell'Unione per il Mediterraneo, nel luglio del 2008, aveva suscitato la speranza di un grande rilancio dell'integrazione euro-mediterranea, segnata anche dalla piena inclusione dell'area adriatica nel Mediterraneo, con l'ingresso di Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia e Montenegro nella nuova Unione. A più di due anni di distanza, tuttavia, anche il nuovo progetto euro-mediterraneo sembra incontrare grandi difficoltà, di fronte alla perdurante crisi israelo-palestinese e alla trasformazione degli equilibri politici mondiali.

Questo volume mira a tracciare un quadro d'insieme delle relazioni euro-mediterranee, con particolare attenzione all'inclusione dei Balcani nel processo e ai temi economici e culturali, oltre che politici. Il volume si avvale degli interventi dei tre Sottosegretari agli Esteri italiani, onorevoli Craxi, Mantica e Scotti e del contributo di alcuni tra i maggiori esperti internazionali di studi mediterranei, tra i quali gli ex Ministri degli Esteri di Albania e Malta.

GIANLUCA SADUN BORDONI è docente di Filosofia del Diritto all'Università di Teramo. È membro del Forum Strategico del Ministero degli Esteri e Segretario Generale di Medadrión, una rete universitaria euro-mediterranea. È membro dell'Editorial Board dell'«International Journal of Euromediterranean Studies». Tra le sue pubblicazioni più recenti: *Kant Index. Band 30: Zum 'Naturrecht Feyerabend'* (con N. Hinske), Stuttgart 2010 e, come curatore: *Human Rights and Intercultural Dialogue in the Mediterranean*, Napoli 2009.

I BALCANI E IL MEDITERRANEO

I BALCANI E IL MEDITERRANEO

A CURA
DI GIANLUCA SADUN BORDONI



ISBN 978-88-498-2817-7



9 788849 828177

Rubbettino

Rubbettino

€ 12,00

Indice

Introduzione di <i>Gianluca Sadun Bordoni</i>	p. 5
<i>Interventi</i>	
L'Italia e la costruzione dell'UPM, di <i>Stefania Craxi</i>	37
Verso la macro-regione adriatico-ionica, di <i>Alfredo Mantica</i>	41
L'integrazione euro-mediterranea: il ruolo delle università di <i>Vincenzo Scotti</i>	45
<i>Contributi</i>	
L'Unione per il Mediterraneo. Evoluzione e prospettive di <i>Roberto Aliboni</i>	49
L'integrazione adriatico-ionica e il Mediterraneo di <i>Guglielmo Ardizzone</i>	61
Reti universitarie e ambiente interculturale di <i>Rado Bohinc</i>	69
Costruire il mosaico dell'integrazione mediterranea di <i>Michael Frendo</i>	79
La Mediterranean Business Development Initiative di <i>Pietro Masci</i>	87
EMUNI, l'Università del Mediterraneo di <i>Joseph Mifsud</i>	121
I Balcani e la prospettiva euro-mediterranea di <i>Besnik Mustafaj</i>	127
I Balcani all'interno della strategia euro-mediterranea dell'UPM, di <i>Franco Rizzi</i>	137
L'iniziativa Adriatico-Ionica nel contesto dell'UPM di <i>Alexander Zafiriou</i>	147
<i>Gli Autori</i>	151

MEDADRION, la nuova rete universitaria euro-mediterranea, calza come un guanto nel contesto del sub-regionalismo, quale forza motrice del processo di integrazione mediterranea. Istituita nel decimo anniversario dell'Iniziativa Adriatico-Ionica, MEDADRION rilancia la cooperazione inter-universitaria nell'area adriatico-ionica con l'obiettivo di costituire un punto focale per la comunità scientifica della sub-regione, volto ad assistere lo sviluppo e l'integrazione in questa parte del Mediterraneo e con uno sguardo puntato sul processo d'integrazione nel suo insieme.

Gli approcci sub-regionali come l'Iniziativa Adriatico-Ionica, portati avanti tematicamente da programmi quali MEDADRION, non debbono essere considerati dei processi divisivi nel contesto dell'integrazione mediterranea ed euro-mediterranea. Essi sono degli strumenti per dare impulso ad iniziative ed esperienze di cooperazione che possono servire a raggiungere l'obiettivo più ampio. Essi offrono credibilità concreta agli ideali che ispirano l'impegno di tutti coloro che lavorano nel campo.

Il dialogo e la cooperazione euro-mediterranea, all'interno della cornice dell'Unione per il Mediterraneo ed all'interno del contesto delle varie iniziative sub-regionali, non sono una scelta, ma un obbligo per il raggiungimento della pace, della stabilità e della prosperità di tutti. Le persone, le nazioni e gli Stati in questa regione turbolenta devono avvicinarsi in un flusso continuo di dialogo e di cooperazione, assicurando che sia la moderazione a occupare lo spazio politico e sconfiggendo le forze conflittuali dell'estremismo. Per raggiungere tutto questo, abbiamo bisogno di maggiore, non minore, cooperazione. Abbiamo bisogno *sia* di una cornice generale complessiva *che* di raggruppamenti sub-regionali e tematici che danno forza e sostegno a tale cornice attraverso le loro attività sul campo, vicine alla gente.

L'immagine è quella di un mosaico in cui ogni parte, ogni mattone, è importante per l'insieme, per la figura completa. Tutti noi siamo chiamati a partecipare al compito di completamento della costruzione di questo mosaico multicolore dell'integrazione mediterranea.

La Mediterranean Business Development Initiative

Pietro Masci

1. Introduzione

Quest'articolo discute il processo di costituzione della c.d. *Mediterranean Business Development Initiative* (MDBI)¹ nelle sue varie fasi e componenti per verificare in che misura un progetto internazionale ampio e complesso risponde a canoni di adozione delle politiche pubbliche (*policy*) e di cambi strutturali come quelli delineati da Kingdon (2002) per l'adozione di politiche pubbliche nel contesto degli Stati Uniti.

L'iniziativa per facilitare l'accesso al credito d'impresa nei Paesi del Mediterraneo si può far risalire agli anni Novanta quando era emersa l'idea di costituire una banca di sviluppo per il Mediterraneo. Tale proposta fu abbandonata per motivi politici legati al conflitto israelo-palestinese e per lo scarso interesse a costituire una nuova banca di sviluppo.

L'idea di un'entità – inizialmente un'Agenzia poi converti-

¹ A seguito dei lavori dell'Unione per il Mediterraneo (UPM), è stata introdotta la dizione di *Mediterranean Business Development Initiative* (MDBI). Tale dizione – rispetto alla formulazione di Agenzia per il Mediterraneo – è meno specifica, ma fornisce più ampie possibilità e opzioni di *policy* per il sostegno dell'accesso al finanziamento di piccole, medie e micro imprese nel Mediterraneo. In effetti, l'Agenzia può essere considerata una delle opzioni di *policy* della MDBI. Inoltre, la dizione MDBI è politicamente più accettabile perché non legata alla creazione di un nuovo organismo. Con questi chiarimenti, nel *paper* i termini MDBI, Iniziativa e Agenzia ed Entità sono talvolta utilizzati in modo intercambiabile.

ta in Iniziativa per il Mediterraneo, *Mediterranean Business Development Initiative* (MDBI) – che si occupi del finanziamento del settore privato, soprattutto piccole, medie e micro imprese nel Mediterraneo, deriva dall'esperienza con la *Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership* (FEMIP) della Banca Europea degli Investimenti (BEI) e dall'esigenza di Italia e Spagna che l'attività nel Mediterraneo sia spedita e coinvolga maggiormente i Paesi della riva sud del Mediterraneo. Italia e Spagna hanno un forte interesse nella regione mediterranea come una macro-regione nel contesto di una visione strategica di superamento di confini nazionali e creazione di un'area geografica di complementarità produttive, d'importazione ed esportazione. Peraltro Italia e Spagna possiedono un forte e dinamico settore di piccole e medie imprese che possono cooperare efficacemente con quelle dei Paesi della sponda sud del Mediterraneo. Inoltre, teorie economiche che collegano la capacità imprenditoriale e la crescita economica alla disponibilità di risorse finanziarie forniscono la base teorica ed empirica per sviluppare il sistema finanziario locale, facilitare la crescita economica dell'area; aumentare le opportunità di pacificazione della regione; e ridurre il flusso migratorio verso l'Europa. Infine, la proposta per la creazione di un'Agenzia per il finanziamento delle piccole, medie e micro imprese nel Mediterraneo intende replicare le positive esperienze di entità simili in altre aree geografiche. Ad esempio, in America latina e nei Caraibi, la Corporazione Interamericana per gli Investimenti (CII) e il Fondo Multilaterale d'Investimento (MIF) della Banca Interamericana di Sviluppo e, in Asia, la Banca Asiatica di Sviluppo (BAS) che forniscono sostegno, finanziario e non, al settore delle piccole e medie imprese. Questi organismi internazionali operano con prestiti e partecipazione al capitale di rischio per specifici progetti e con doni per assistenza tecnica.

In tale contesto, nel febbraio 2007, il Summit italo-spagnolo di Ibiza promuove la creazione di un'Agenzia per il finanziamento di piccole, medie e micro imprese nel Mediterraneo.

Quest'articolo intende rivedere il percorso temporale e politico della proposta italo-spagnola dell'Agenzia, esaminarne i contenuti tecnici e trarne considerazioni circa le modalità per

arrivare alla sua approvazione come politica pubblica e cambio strutturale. In particolare, si intende verificare in che misura la costituzione dell'Agenzia o della MDBI segue il modello di Kingdon (2002) dell'allineamento dei c.d. *stream*, o processi, di *problem*, *policy* e *politics* che determinano l'approvazione e l'introduzione di una nuova *policy*. Nel modello di Kingdon, i tre processi hanno una propria logica e, nel momento in cui si verificano opportunità politiche, si realizza l'allineamento dei tre processi, e la *policy* e il cambio strutturale sono adottati. Nel caso dell'Agenzia il problema è rappresentato dalla difficile situazione economica dei Paesi del Mediterraneo e la necessità di avviare la crescita economica anche per motivi di stabilità sociale. La costituzione dell'Agenzia o della più ampia Iniziativa per il Mediterraneo, la *Mediterranean Business Development Initiative* (MDBI) – rappresenta la *policy*, il cambio strutturale e il nuovo organismo da introdurre. Gli aspetti di *politics* sono le condizioni tali che vi sia un sostegno politico per la costituzione di un nuovo organismo.

Dopo questo primo capitolo introduttivo, la struttura dell'articolo è la seguente: il secondo capitolo si sofferma sull'esame del percorso temporale e politico dell'Agenzia e della MDBI. Il terzo capitolo s'incanta sugli aspetti tecnici e di *policy*. Il quarto capitolo sviluppa gli interessi in gioco e la politica economica dell'iniziativa. Il quinto capitolo approfondisce il modello di Kingdon e verifica in che misura il processo dell'Agenzia e della MDBI si può assimilare al modello. Il sesto capitolo presenta le conclusioni.

2. Il Percorso Temporale e Politico dell'Iniziativa

Nel febbraio 2007, il summit italo-spagnolo di Ibiza definisce l'obiettivo della creazione di un'Agenzia per il finanziamento di piccole, medie e micro imprese dei Paesi della riva sud del Mediterraneo. In quell'occasione, i Primi Ministri di Italia e Spagna – Prodi e Zapatero – danno mandato ai rispettivi Ministri dell'Economia e delle Finanze di realizzare il progetto.

Nel corso dell'*Ecofin Europmed* del settembre 2007, Italia

e Spagna presentano il progetto di creare un'Agenzia diretta a favorire lo sviluppo del settore privato nei c.d. Paesi *Partner* del Mediterraneo (PPM).

I Ministeri dell'Economia e delle Finanze (MEF) di Italia e Spagna collaborano attivamente per sviluppare il progetto dell'Agenzia. All'inizio del 2008, è predisposto un documento introduttivo sulle problematiche del settore privato e in particolare delle piccole, medie e micro imprese nei Paesi del sud del Mediterraneo. Sono inizialmente individuati quattro Paesi partner beneficiari dell'iniziativa: Algeria, Egitto, Marocco e Tunisia.

Nella fase preparatoria, alla fine del 2007, Italia e Spagna svolgono un cruciale ruolo di *leadership*, impartendo un'accelerazione ai lavori e organizzando una riunione internazionale tra i Ministeri dell'Economia e delle Finanze di sei Paesi (Algeria, Egitto, Italia, Marocco, Spagna, e Tunisia) che si tiene a Roma, il 18 febbraio del 2008. La riunione costituisce il lancio del progetto per la creazione dell'Agenzia. In tale occasione, i partecipanti discutono il documento introduttivo, sostengono l'iniziativa di favorire lo sviluppo del settore privato e delle imprese e costituiscono un Gruppo di Lavoro di funzionari dei sei Paesi² per individuare in maniera più specifica le carenze del finanziamento a piccole, medie e micro imprese e gli strumenti per sopperire a tali carenze. A tale fine, funzionari del MEF italiano e di quello spagnolo visitano, nei mesi di marzo e aprile, i quattro Paesi beneficiari per predisporre uno studio diagnostico dei bisogni e presentare proposte. Con il sostegno di ciascuno dei quattro Paesi, i funzionari italiani e spagnoli – con l'assistenza di Ministeri, enti, istituzioni e organizzazioni locali – identificano bisogni, *gap* e interessi nel settore del finanziamento alle piccole, medie e micro imprese in ciascuno dei Paesi del Mediterraneo che hanno sostenuto l'iniziativa. Nei mesi di maggio e giugno, il Gruppo di Lavoro elabora il documento diagnostico preliminare, dove sono indicate le carenze dei finanziamenti alle piccole, medie e micro imprese nei quattro Paesi, i bisogni e gli interventi specifici da intraprendere.

L'Agenzia per il Mediterraneo è rilanciata nel corso del

² Andrea Coppola e Pietro Masci per l'Italia; Carmen Lain Velenzuela e Alicia Varela per la Spagna.

Consiglio *Ecofin* del 14 maggio 2008. In tale occasione, i Ministeri dell'Economia e delle Finanze italiano e spagnolo riferiscono sullo stato dei lavori per la costituzione dell'Agenzia, distribuiscono una versione ridotta del diagnostico e annunciano la riunione tecnica conclusiva, in giugno, a Barcellona, per definire un documento finale per la costituzione dell'Agenzia. Tutti i Paesi della Comunità sono invitati all'evento.

Il 28 maggio, a margine della riunione dell'*Investment Facility Committee* (IFC) della BEI, i rappresentanti italiani e spagnoli incontrano funzionari francesi per discutere, a livello tecnico, i lavori dell'Agenzia. I francesi mostrano apprezzamento e interesse per il progetto e dichiarano il sostegno per la costituzione dell'Agenzia. I francesi confermano che l'Agenzia potrà essere parte della più ampia iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo (UPM) che il Presidente Sarkozy aveva lanciato alla fine del 2007.

Il lavoro tecnico del Gruppo di Lavoro si conclude con la riunione di Barcellona del 30 giugno 2008, che costituisce l'occasione per la presentazione del documento. I vari partecipanti avanzano alcuni commenti da inserire nel c.d. diagnostico finale. A conclusione della riunione di Barcellona, il processo passa dalla fase diagnostica a quella della realizzazione e dell'acquisizione del sostegno politico, e si sposta in sede di Comunità Europea. L'Agenzia è aperta alla partecipazione di altri Paesi membri della Comunità (ad esempio, Francia, Grecia e Portogallo) e del Mediterraneo (Libano, Siria, Territori Palestinesi e Israele).

Il progetto dell'Agenzia per il Mediterraneo rientra nell'ambito del Partenariato Euro Mediterraneo (Processo di Barcellona). Inoltre, con il sostegno del Ministero degli Affari Esteri, il progetto diventa parte integrante e costituisce uno dei progetti – sotto il nome di *Mediterranean Business Development Initiative* (MDBI) – dell'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo (UPM), formalmente lanciata il 13-14 luglio dal Presidente Sarkozy.

Le ragioni del passaggio dal concetto di Agenzia, originariamente usato nel comunicato del vertice di Ibiza, a quello più ampio di *Mediterranean Business Development Initiative* (MDBI) sono sostanzialmente due.

Il diagnostico finale del Gruppo di Lavoro guidato da Ita-

lia e Spagna ha evidenziato che l'Agenzia costituisce uno degli strumenti – una delle opzioni di *policy* – per migliorare l'accesso al credito, ma che vi possono essere soluzioni diverse. Inoltre, il diagnostico conferma che le necessità per i Paesi del sud del Mediterraneo sono ben più ampie e riguardano, oltre il finanziamento, l'ampiezza e profondità del mercato, l'integrazione tra Paesi della riva sud del Mediterraneo e tra questi e i Paesi europei, la produttività, il ruolo degli investimenti diretti. Tali aspetti sono esaminati da varie ricerche e in particolare da *Anima Investment Network*.

Peraltro, nel corso dei negoziati per i progetti da includere nell'Unione per il Mediterraneo, emerge la riluttanza dei Paesi del Nord-Europa a costituire nuovi organismi e a sostenere finanziariamente la creazione dell'Agenzia.

In tale contesto, la dizione MDBI costituisce un compromesso accettabile. Nelle discussioni e negoziati in sede comunitaria, si fa pertanto riferimento alla creazione di un'Entità che risponda ai bisogni di accesso delle imprese al finanziamento. Raggiungere un accordo sull'Agenzia è molto difficile, dato il complesso processo politico in ambito europeo, lo scarso interesse manifestato da vari attori e che l'attenzione dei Ministri dell'Economia e delle Finanze è spostata sulla crisi.

Il documento prodotto – pur con la riluttanza dei Paesi del Nord-Europa che ottengono d'inserire che il progetto per l'Agenzia è di natura bilaterale e che il suo finanziamento è su base volontaria – riceve l'incoraggiamento dei Ministri economici e finanziari dell'Unione del Mediterraneo (*Ecofin UPM* del novembre 2008).

In effetti, dopo Barcellona, si procede a piccoli passi. Dopo lunghe discussioni e negoziati con gli altri partner europei, il FEMIP – *Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership*, strumento della Banca Europea degli Investimenti (BEI) per operare nel Mediterraneo, finanziato da contributi dei Paesi membri e della stessa BEI – decide, nel giugno 2009, di finanziare lo studio di fattibilità del progetto MDBI. La richiesta a esperti indipendenti è verificare la fattibilità della costituzione di un'iniziativa per il Mediterraneo. Lo studio di esperti deve validare i documenti del Gruppo di Lavoro – e soprattutto il dia-

gnostico finale – e in caso positivo formulare i modi più opportuni attraverso i quali si possono realizzare le attività proposte. Gli esperti basano lo studio sui documenti prodotti dal Gruppo di Lavoro, sulla letteratura in tema d'impresa e finanza, su vari studi – tra gli altri, ad esempio, i c.d. *Financial Sector Assessment Program* (FSAP) della Banca Mondiale e del Fondo Monetario – relativi al finanziamento delle imprese nei paesi del Mediterraneo, e a visite e interviste nei Paesi con operatori e *policy maker*.

Il rapporto degli esperti del FEMIP – presentato nel dicembre 2009 – conferma la validità tecnica del documento introduttivo e del diagnostico finale che il Gruppo di Lavoro diretto dai funzionari di Italia e Spagna ha prodotto; il valore innovativo e il *timing* della proposta di creare un'Agenzia che promuova lo sviluppo del settore privato e delle imprese nel Mediterraneo. Il Rapporto è altresì complementare al diagnostico e alle conclusioni del Gruppo di Lavoro. Ad esempio, il Rapporto rileva la necessità di porre attenzione al ruolo della donna; suggerisce che organismi privati siano incaricati di realizzare il progetto con un intervento dello Stato limitato, considerate le distorsioni che i programmi governativi introducono (ad esempio ripianamento dei debiti). In una prospettiva più ampia e strategica, al di là degli aspetti finanziari, il Rapporto rileva l'opportunità di sviluppare *partnership* tra imprese europee e imprese dei Paesi del sud del Mediterraneo.

Il Rapporto stima che le risorse finanziarie necessarie per i Paesi del Mediterraneo (non solo i quattro Paesi) sono pari a 2 milioni di euro per il periodo 2010-2012.

Sotto il profilo della realizzazione della proposta, il Rapporto presenta un piano finanziario per 10 anni e riconosce le difficoltà politiche di creare un nuovo organismo. Gli esperti presentano tre opzioni:

- a. creazione di un'Agenzia per gestire e finanziare progetti (ritenuta politicamente poco fattibile nel breve periodo);
- b. costituzione di un'entità più piccola decentralizzata con la creazione di un fondo rotativo; e
- c. miglioramento del sistema del FEMIP con un maggior coinvolgimento dei Paesi beneficiari.

In ognuna delle opzioni, il Rapporto propone sostanzialmen-

te la costituzione di un organismo che si occupi della parte strategica; un Comitato per l'approvazione delle operazioni; ed entità locali in ciascun Paese che servono a sviluppare i contatti con le realtà locali per le singole operazioni. Sostanzialmente le tre opzioni rappresentano diverse *policy* che permettono di dare una risposta al problema delle necessità di finanziamento delle imprese nel Mediterraneo. La prima opzione corrisponde alla creazione dell'Agenzia, mentre le altre due sono più riduttive e si possono far rientrare nel concetto più ampio di MDBI.

Tuttavia, il dibattito in sede FEMIP continua a mostrare la divisione tra Paesi a favore dell'iniziativa (Italia, Spagna e Francia) e Paesi del Nord-Europa – guidati dalla Germania – che avversano la partecipazione della Comunità Europea e della BEI in tale area geografica e in tale settore.

Con una decisione che rinvia l'accordo politico, si concorda che gli esperti dovranno completare l'analisi con altri Paesi del Mediterraneo non inclusi nel diagnostico del Gruppo di Lavoro (ad esempio, Giordania, Libano, Siria). Il nuovo Rapporto dovrà essere presentato, a marzo 2010, al Comitato FEMIP e all'assemblea dei donatori.

Inoltre, gli esperti dovranno espandere i temi della *governance*, il piano d'impresa dell'iniziativa, specificando più in dettaglio modalità operative, struttura organizzativa ed esigenze finanziarie. Importante novità politica, alla fine del 2009, Italia e Francia, a livello di Ministri dell'Economia e delle Finanze, nel contesto dell'espansione dell'attività della BEI verso la Russia, chiedono di bilanciare gli interventi della BEI all'esterno dei Paesi Europei, con particolare attenzione al Mediterraneo.

3. Teoria, Diagnosi, Obiettivi, Strumenti, Principi e Interventi

Aspetti Teorici

La teoria economica è che le piccole, medie e micro imprese – la culla dell'imprenditore e dell'innovatore – costituiscono la base per la crescita economica dei Paesi industrializzati. Tale potenziale innovativo e produttivo si può realizzare solo se l'im-

prenditore ha accesso al finanziamento di modo che possa utilizzare le risorse necessarie per realizzare il suo potenziale innovativo, rendere concreti i suoi progetti e favorire lo sviluppo economico (Schumpeter, 1934). In proposito, la ricerca è ampia con particolare riferimento alla *creative destruction* di Schumpeter (1975, pp. 82-85) e alla *productive entrepreneurship* di Baumol (1990, p. 894).

Diversi studi empirici confermano la necessità di un efficace sistema di finanziamento per piccole, medie e micro imprese nei Paesi in via di sviluppo in generale e in quelli del Mediterraneo in particolare (vedi bibliografia, inclusi i c.d. FSAP della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale; altri studi della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale, Al-Atrash and Yousef, 2000; Hakura, 2004; Nabli 2006; Nashashibi 2002; Sahar, 2008; World Bank 2005, 2006, 2007).

Diagnosi

I quattro Paesi esaminati – Algeria, Egitto, Marocco e Tunisia – presentano caratteristiche diverse, ma elementi comuni che variano d'intensità a secondo dei Paesi, e che sono intimamente collegati: ristrettezza del mercato; scarsa produttività; e difficile accesso al finanziamento.

L'insufficienza di ciascuno dei mercati locali e la mancanza di un mercato regionale non favoriscono la crescita delle imprese e riducono il potenziale d'investimenti diretti. In tale situazione si assiste a fenomeni di emigrazione di capitale umano ed esportazione di capitale finanziario – che l'influsso d'investimenti diretti non ha sostanzialmente modificato – soprattutto verso i Paesi del nord che riducono la disponibilità dei fattori produttivi e limitano la produttività.

Esistono distanze significative tra la produttività nei Paesi del sud del Mediterraneo e quella dei Paesi dell'Unione Europea e della Cina, soprattutto per quanto riguarda il lavoro altamente qualificato.

Il sistema finanziario, sostanzialmente quello bancario, nonostante le riforme intraprese nei vari Paesi, finanzia principalmente i *deficit* pubblici e non dirige risorse finanziarie a impre-

se, soprattutto quelle più innovative, e pertanto non sostiene gli incrementi di produttività e la crescita economica. L'utilizzo della moneta locale, soprattutto a medio e lungo termine, è pressoché inesistente e ciò penalizza il risparmio, che è sostanzialmente tenuto in depositi bancari. Il livello del debito pubblico è elevato (Rapporto Debito/Pil pari a 105 per cento per l'Egitto, oltre il 60 per cento per Marocco e Tunisia; CIA FactBook); il sistema bancario è in gran parte chiamato a finanziare lo Stato e in misura marginale le imprese.

Le piccole, medie e micro imprese rappresentano il 99 per cento delle imprese nel Mediterraneo e offrono i due terzi dei posti di lavoro (Sous, 2003). Normalmente, i finanziamenti sono influenzati da scelte politiche e dal ruolo della banca pubblica, soggetti a garanzie, soprattutto patrimoniali e immobiliari e con scarsa considerazione della bontà e *cash flow* del progetto. Pertanto, l'accesso ai finanziamenti è limitato e non permette a piccole e medie imprese e a imprenditori di affermarsi. Le sofferenze bancarie sono elevate (oltre il 10 per cento in Tunisia e attorno al 25 per cento in Egitto e Marocco; Almeras, 2009).

Il finanziamento bancario rappresenta la più importante fonte di finanziamento esterno, 12 per cento, il più basso del mondo, mentre l'autofinanziamento supera il 75 per cento (World Bank, 2006). Inoltre, l'eccesso di liquidità delle banche è elevato, ma non si dirige alle piccole e medie imprese. Il sistema è caratterizzato da asimmetrie informative e scarsa trasparenza da parte delle imprese (contabilità doppia e non certificata) che non hanno incentivi a fornire informazioni per motivi impositivi e dato lo scarso ricorso al credito bancario. Il settore informale è stimato per alcuni Paesi (Egitto, Marocco) fino al 20 per cento del pil (Almeras 2009; World Bank, 2006, 2007a).

Il rapporto credito disponibile/pil – misura del grado di sviluppo e della capacità di intermediare di un sistema finanziario – è pari a circa il 65 per cento in Egitto, Marocco e Tunisia e a circa il 12 per cento in Algeria (World Bank, 2007a). La micro finanza è poco sviluppata, ad eccezione del Marocco; l'usura è elevata con tassi d'interesse per il consumo e per il micro credito che arrivano al 50 per cento (Almeras, 2009).

Il mercato della Borsa è poco evoluto (capitalizzazione at-

torno al 70 per cento per Egitto e Marocco), e pressoché inesistente in Algeria e Tunisia (CIA Factbook). Ciò è determinato dal dominio del settore bancario, dalla mancanza d'investitori istituzionali (fondi pensione e compagnie d'assicurazione) e dall'inesistenza di condizioni (ad esempio un mercato regionale, regime fiscale favorevole) che permettano alle imprese di crescere.

In tali circostanze è molto difficile che emerga una cultura del credito e dell'utilizzo efficiente delle risorse.

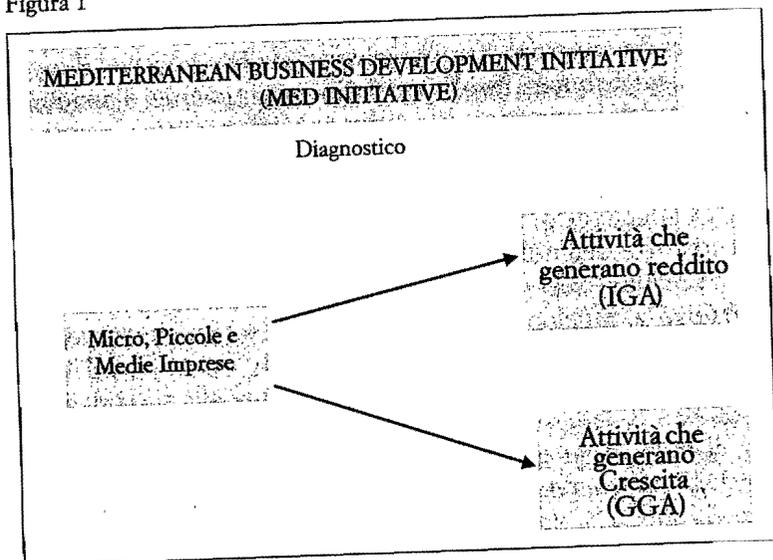
A seguito della crisi finanziaria del 2008, la situazione peggiora per la riduzione di entrate di capitali e investimenti diretti, e la caduta delle rimesse degli emigranti.

In definitiva, la regione si trova di fronte alla sfida di creare da 30 a 40 milioni di posti di lavoro prima del 2020 allo scopo di mantenere gli attuali livelli di disoccupazione (Sous, 2003). Peraltro, nei quattro Paesi della riva sud del Mediterraneo esaminati, vi sono settori e imprenditori che introducono innovazioni e che sono all'avanguardia tecnologica, produttiva e organizzativa. S'individuano sostanzialmente due tipi di attività che caratterizzano il settore delle imprese: imprese innovative che contribuiscono alla crescita economica (GGA) e imprese c.d. «replicative» che generano reddito (IGA) (vedi figura 1) (Acs *et al.*, 2004).

L'analisi e comprensione di questa ripartizione, che si ritrova con diverse modulazioni in ogni economia, e che rappresenta in un certo senso l'estensione delle intuizioni di Schumpeter, è fondamentale per definire efficaci interventi pubblici di sostegno.

La diagnosi del Gruppo di Lavoro conferma in modo specifico e analitico il problema dell'accesso al credito e propone la costituzione di un'Agenzia con una visione strategica e con il compito di permettere accesso al credito a micro, piccole e medie imprese attraverso interventi e strumenti aggiuntivi. La proposta sottolinea inoltre l'importanza della partecipazione dei Paesi recipienti, condizione necessaria e sufficiente per il successo di programmi di sviluppo.

Figura 1



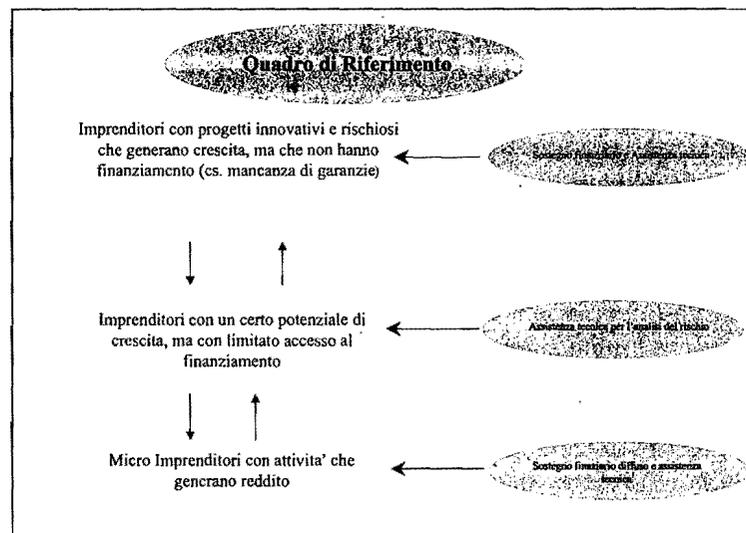
Obiettivi

L'Agenzia intende sopperire alle carenze dei mercati finanziari locali, i quali, nonostante l'abbondante liquidità, non garantiscono ai soggetti imprenditoriali i finanziamenti necessari. In tal senso, l'obiettivo è di rimuovere gli ostacoli – derivanti dal sistema finanziario – che limitano l'accesso al finanziamento per piccole, medie e micro imprese e promuovere la crescita economica e sociale. Il miglioramento del sistema di accesso al finanziamento migliora altresì gli incentivi dei cittadini dei Paesi della riva sud del Mediterraneo – che per varie ragioni emigrano, risiedono e lavorano all'estero – di rientrare nel loro Paese e mettere a frutto le conoscenze e esperienze acquisite con benefici per le economie locali.

In sintesi, sostenere l'attività di micro, piccole e medie imprese nel Mediterraneo, significa:

- promuovere lo sviluppo del mercato finanziario;
- facilitare la crescita economica;
- creare posti di lavoro;
- aumentare il benessere.

Figura 2



L'Agenzia potrà svolgere altresì una fondamentale funzione di valutazione e realizzazione di politiche pubbliche a carattere nazionale e regionale per tutta l'area del Mediterraneo. Nel sopperire efficacemente alle mancanze del mercato, l'Agenzia potrà fornire una visione strategica delle politiche di sostegno alle piccole, medie e micro imprese che esercitano un ruolo trainante nell'economia. All'interno di questo disegno strategico, si potranno intercambiare esperienze e le c.d. *best practices* tra la sponda nord e quella del sud del Mediterraneo, ma anche sviluppare relazioni tra i Paesi della sponda sud del Mediterraneo che sono allo stato molto ridotte.

In prospettiva, l'Agenzia può contribuire efficacemente a trovare un equilibrio tra iniziative a sostegno di attività generatrici di reddito – tendenzialmente le attività dei micro imprenditori – e iniziative a sostegno d'innovazione e crescita, che tendenzialmente riguardano le piccole e medie imprese (come indica la figura 1).

La figura 2 identifica gli interventi in relazione al tipo d'impresa esistenti nei Paesi della riva sud del Mediterraneo; costituisce il quadro di riferimento per le attività dell'Agenzia e per valutare la

funzione strategica della stessa. Gli interventi di sostegno dovranno prevalentemente concentrarsi nelle imprese maggiormente innovative e che presentano profili di rischio elevati (ad esempio, le imprese nei settori tecnologici che costituiscono i c.d. *start up*, che sono nella parte alta della figura). Nello stesso tempo, l'Agenzia potrà facilitare l'accesso al credito di micro imprenditori (la parte bassa della figura) la cui domanda di finanziamenti è largamente insoddisfatta. La parte centrale della figura riguarda le imprese più tradizionali e consolidate e la cui domanda di credito è parzialmente soddisfatta dall'esistente sistema finanziario. Questo tipo d'imprese dovranno essere incoraggiate a crescere, acquisire dinamismo e capacità innovativa e salire al livello superiore.

In definitiva, l'Agenzia costituisce un progetto che opera in molteplici ambiti e si configura come tappa rilevante per lo sviluppo economico e l'integrazione³. La costituzione di un'Agenzia per il Mediterraneo ha una valenza economica – finanziaria (sviluppo di un sistema finanziario più accessibile, crescita economica del Mediterraneo), sociale (riduzione della povertà e dell'immigrazione), di politica internazionale (diminuzione di conflitti tra Paesi del Mediterraneo) e di coordinamento strategico di politiche pubbliche. Naturalmente, nel corso di realizzazione dell'iniziativa sarà possibile identificare ulteriori interventi (ad esempio l'educazione per imprenditorialità, il ruolo delle rimesse, l'assicurazione, la raccolta di dati).

Principi

La realizzazione dell'Agenzia per il Mediterraneo si fonda su tre principi fondamentali:

Co-Ownership (politica e operativa): i Paesi beneficiari partecipano al capitale dell'Agenzia e alla definizione di linee strategiche e operative.

Orientamento di mercato: specifici progetti e operazioni intendono essere finanziati in conformità a criteri di mercato, vale a dire competitività ed efficienza.

³ L'integrazione riguarda altri Paesi del Mediterraneo (europei e non) inclusi quelli che si affacciano sull'Adriatico e sullo Ionio.

Addizionalità: progetti e operazioni dovranno avere un contenuto di addizionalità e fornire un contributo non-sostitutivo di quello che esiste e funziona efficacemente.

L'elemento più qualificante dell'Agenzia è il principio della *co-ownership* tra i Paesi della riva nord e della riva sud del Mediterraneo. La *co-ownership* ha un duplice ruolo: politico nel senso che i Paesi beneficiari contribuiscono finanziariamente al capitale dell'Agenzia, partecipano alle decisioni strategiche e di *policy* dell'Agenzia; e operativo nel senso che progetti e operazioni nascono e si definiscono con la partecipazione dei Paesi beneficiari. In proposito, un aspetto qualificante dell'Agenzia è di costituire «filiali» in ogni Paese della riva sud del Mediterraneo. Tali sedi avranno capacità operativa di proporre progetti e programmi e di valutarne l'economicità. Il tema della *co-ownership* è direttamente collegato a quello della *governance* e della struttura (pubblica, privata, o mista) che l'Agenzia (o la MDBI o comunque l'Entità) dovranno avere. Il documento del Gruppo di Lavoro non approfondisce questo tema, eminentemente politico. Tuttavia, si ritiene che la struttura dell'Agenzia (o MDBI) potrà orientarsi attorno a forme miste di partecipazione pubblica e privata.

A proposito della *co-ownership*, la redazione del documento finale del Gruppo di Lavoro costituisce un esempio in tal senso. Infatti, funzionari italiani e spagnoli hanno lavorato, congiuntamente con funzionari di Algeria, Egitto, Tunisia e Marocco, per un'analisi del mercato al fine di identificare *gap* e definire attività, strumenti e funzioni da sviluppare in modo da ampliare e facilitare l'accesso al credito per piccole, medie e micro imprese.

Interventi

I principali interventi identificati nello studio diagnostico sono:

- generare la legislazione e la pratica per l'uso diffuso dei c.d. *collaterals* (Fleisig *et al.*, 2006);
- introdurre schemi di garanzia del credito che permettano l'accesso al credito bancario per piccole e medie imprese;
- sviluppare fonti alternative di finanziamento che consentano

ai progetti più rischiosi di essere realizzati, come: *Leasing and factoring*

Investimenti in capitale di rischio attraverso il finanziamento del c.d. *venture capital*;

- sostenere le istituzioni di micro finanza (le c.d. *Micro Finance Institutions*, MFI) e consentire l'accesso anche al capitale privato;
- promuovere lo sviluppo del sistema di assicurazione in particolare nel settore dei micro imprenditori (la c.d. micro assicurazione);
- fornire assistenza tecnica.

Strumenti

L'Agenzia è diretta a creare strumenti finanziari e forme di assistenza tecnica che siano complementari e sinergici a quelli esistenti e funzionanti, evitando duplicazioni operative e la creazione di nuove entità burocratiche. L'Agenzia intende essere agile, efficiente, flessibile, e a basso costo.

Gli strumenti più importanti da introdurre o migliorare sono:

- schemi di garanzie di credito (finora utilizzate solo a favore di clienti conosciuti, con garanzie personali e collegamenti politici);
- sistemi per raccogliere fondi per finanziare il c.d. *venture capital* (finora scarsamente utilizzato);
- meccanismi per il rifinanziamento delle *Micro Finance Institutions* (MFI) (si stima che i micro imprenditori nei quattro Paesi e soprattutto in Egitto ottengano risorse pari al 5 per cento di quelle necessarie (Aga Khan, Agency for Micro finance, 2008);
- programmi di assistenza tecnica soprattutto per la micro impresa, per la valutazione del rischio, trasparenza e introduzione dell'assicurazione;
- progetti per la creazione e il sostegno ai c.d. *credit bureaux* che hanno anche la funzione di migliorare una cultura del credito.

Dal punto di vista dei comparti del sistema finanziario, gli strumenti si possono raggruppare come segue:

- Finanziamento bancario:
schemi di garanzia;
finanziamenti in valuta locale;
assistenza tecnica.
- Finanziamento non bancario:
sostegno per lo sviluppo del mercato locale dei capitali, soprattutto per medie imprese;
fondi diretti per operazioni di *venture capital*;
assistenza tecnica.
- Microfinanza:
rifinanziamento delle MFI;
strumenti innovativi come la micro assicurazione;
assistenza tecnica.

Questi interventi potranno portare a migliorare il quadro istituzionale essenziale per lo sviluppo sostenibile e dare l'avvio a ulteriori miglioramenti. La tavola 1 ripropone i tipi d'intervento per ciascun Paese.

		Specific Instruments/Instruments		Algeria		Egypt	
		Tunisia	Tunisia				
Medium Financing	Guarantee Scheme	Technical support for project analysis and use of guarantee	Technical support for project analysis and use of guarantee	Assistance to the Government for studying the establishment of legal framework for issuing joint venture guarantee public securities (GSP)	A similar guarantee facility would support the joint venture system.		
	Local Currency	Co-participation in existing guarantee schemes	Co-participation in existing guarantee schemes. Clear Criteria of Co-participation				
		Co-participation in existing guarantee schemes	Co-participation in existing guarantee schemes. Clear Criteria of Co-participation				
		Co-participation in existing guarantee schemes	Co-participation in existing guarantee schemes. Clear Criteria of Co-participation				
New Bank Financing	Tobacco Subsector	Technical assistance to improve for financial package	Technical assistance to improve for financial package and also to monitor existing implementation	Technical assistance to improve for financial package and also to monitor existing implementation	Support to the operations of Credit Bureaux for SMEs (and also Microenterprises)		
		Technical assistance investment research	Technical assistance investment research		Technical assistance to SMEs (financial package and project preparation) and banks (project valuation and risk analysis)		
					Secretariat with view of SMEs		
		Financial (New Capital Market)	Secretariat with view of SMEs	Secretariat with view of SMEs		Investment to improve Start-ups with Young Entrepreneurs Association (YEA)	
MFI		Creation of a fund to support liquidity of SMEs listed in a special listing of the stock exchange	Creation of a fund to support liquidity of SMEs listed in a special listing of the stock exchange		Technical assistance for the creation of a special listing of SMEs on the stock exchange (YEA)		
		Financial support to investment companies in SMEs (one firm investment) in SMEs	Financial support to investment companies in SMEs (one firm investment) in SMEs		Creation of a fund to support liquidity of SMEs listed in the TOLEX		
		Through the intermediation of Banque de Solidarité Tunisienne (BST) to direct to local Micro financial institutions	Through the intermediation of Banque de Solidarité Tunisienne (BST) to direct to local Micro financial institutions		Participation in closing credit or finance Micro financial institutions		
		Developing financial markets for micro entrepreneurs	Developing financial markets for micro entrepreneurs		Institutional matters		
Industrial Cooperatives		Development opportunities in advanced areas of investment such as new technology, technical, agr. business	Development opportunities in advanced areas of investment such as new technology, technical, agr. business		Development opportunities for entrepreneurs in specific sectors, e.g., textile		
Policy MFI		Granting access to credit to producers of the equipment of the instruments and portability of the loans	Granting access to credit to producers of the equipment of the instruments and portability of the loans	Coordination of the work with the private sector in the government and support for coordination among different instruments.			

4. La Politica Economica dell'Iniziativa per il Mediterraneo

In materia di piccole, medie e micro imprese, la costituzione dell'Agencia o l'avvio della MDBI può avere importanti ricadute politiche, economiche e sociali per l'Europa, per l'Italia e per tutti i Paesi del Mediterraneo. Vi sono pertanto vari gruppi che possono trarre benefici o essere penalizzati dall'Iniziativa.

Gli aspetti di politica economica più rilevanti sono quelli riguardanti la Comunità Europea. Infatti, al termine del processo tecnico per la definizione della *policy*, la proposta dell'Agencia ha preso la strada della Comunità e della BEI nel cui ambito vari Paesi non sono favorevoli alla creazione dell'Agencia. L'opposizione principale all'Agencia e più in generale alla MDBI è quella della Germania, che richiama attorno a sé altri Paesi europei tra cui i c.d. Paesi nordici. Tale opposizione si fonda su tre considerazioni.

La prima è che, in una situazione di crisi finanziaria, con notevoli esborsi da parte delle finanze pubbliche, non appare proponibile la costituzione di un nuovo organismo multilaterale, come l'Agencia. La seconda è che per il momento la priorità politica della Germania sono i Paesi dell'est-europeo e non il Mediterraneo. Infine, la Germania già opera nell'area del Mediterraneo con programmi bilaterali, anche diretti a progetti analoghi a quelli proposti dall'Agencia e dalla MDBI, soprattutto attraverso il KfW, *Kreditanstalt für Wiederaufbau*, ora *Bankengruppe* (gruppo bancario composito).

Per ottenere l'assenso tedesco, è necessaria, da parte italiana, spagnola e francese, un'iniziativa politica ai massimi livelli. Pertanto, è necessaria un'alleanza strategica soprattutto con la Spagna, un interlocutore privilegiato soprattutto nel Mediterraneo e un sostenitore dell'Iniziativa.

La Spagna è soddisfatta dell'assegnazione del Segretariato per l'Unione per il Mediterraneo a Barcellona. Il negoziato per l'Unione per il Mediterraneo ha determinato delle scelte a favore di alcuni Paesi - tra cui la costituzione del Segretariato a Barcellona e del Centro addestramento e ricerca a Marsiglia - ma senza dare garanzie all'Italia sulla realizzazione dell'Agencia e sull'ubicazione della sede principale in Italia. Nel corso del 6°

Laboratorio Euro-Mediterraneo (Milano 30 giugno-1 luglio 2008), il Presidente del Consiglio italiano sottolinea come Milano sia il centro delle relazioni economiche e finanziarie con il Mediterraneo, affermazione che può essere interpretata come intesa a mettere in discussione il ruolo di Barcellona.

Appare rilevante il ruolo della Francia, in principio favorevole all'iniziativa per le imprese, anche se non è nata sotto l'egida francese. La Francia potrà altresì facilitare l'assenso tedesco (in passato ha cercato, ma senza successo, di superare l'opposizione tedesca all'Iniziativa).

Tali situazioni sono state accentuate dalla drammatica crisi economica e finanziaria che, dall'agosto 2008, ha colpito i Paesi sviluppati e non, ha monopolizzato l'attenzione dei Ministri economici e finanziari, e ha ridotto l'attenzione politica per l'Iniziativa del Mediterraneo. Ciò ha comportato una scarsa pressione esercitata dai Paesi europei interessati sugli altri Paesi europei e sui partner della riva sud del Mediterraneo. A quest'ultimo proposito, le controparti politiche nei Paesi mediterranei sono i Ministeri dell'Economia e Finanze e i Ministeri dello Sviluppo, e i potenziali beneficiari (associazioni di categorie, imprenditori, banche, agenzie di sviluppo, associazioni non governative) cui sarebbe importante far comprendere la rilevanza dell'iniziativa. Tutto ciò indebolisce la posizione a difesa dell'Agenzia e della MDBI nell'ambito della Comunità Europea.

La scarsa attenzione alla politica economica in ambito comunitario ha portato a trascurare di convogliare, in Italia, interessi attorno al progetto dell'Agenzia, anche per timore di creare eccessive aspettative. In tal senso, gli attori principali sono: il Ministero degli Affari Esteri e la Presidenza del Consiglio (MAE, PDC) – favorevoli all'Agenzia per motivi di politica internazionale e di pacificazione dell'area; il Ministero dello Sviluppo economico, l'Istituto per la Promozione Industriale (IPI) e l'Istituto Commercio Estero (ICE), favorevoli dato il tessuto produttivo italiano; l'ABI, Confindustria e associazioni di piccole e medie imprese, favorevoli considerato che le banche dovrebbero avere un ruolo di rilievo sia per le piccole e medie imprese che per la micro finanza. Alcuni degli specifici interessi settoriali italiani sono la conoscenza delle varie tecnologie del sistema delle

piccole e medie imprese, la possibilità di formare *joint venture* con controparti locali, di fornire assistenza tecnica e addestramento (anche le università possono svolgere un ruolo in questo senso).

5. Il Processo di Approvazione delle Politiche Pubbliche

La questione principale di quest'articolo è verificare in che misura il processo internazionale per la costituzione dell'Agenzia e della MDBI segue il modello di Kingdon (2002) degli *stream* studiati per l'adozione di politiche pubbliche nel sistema degli Stati Uniti (vedi box 1).

Il modello di Kingdon identifica, per l'adozione di politiche pubbliche e di cambiamenti, tre distinti processi (*stream*): *problem, policy e politics*. Non esiste una priorità, o sequenza, tra i tre processi (come nel caso del modello razionale per fatti, Simon 1979; Scott, 2000) che possono evolvere in modo indipendente e non simultaneo. I tre processi hanno una propria logica e nel momento in cui si verificano le c.d. opportunità di approvazione – *policy windows of opportunity*, brevi opportunità, che si aprono e si chiudono – si realizzano le condizioni politiche per il c.d. allineamento tra i tre processi, e conseguentemente la *policy* e il cambiamento possono essere adottati. I processi sono tutti necessari – nessun è di per sé decisivo per l'approvazione. Il meccanismo dei processi e del loro allineamento non è lasciato al caso, i c.d. *policy entrepreneur* – i *champion* – giocano un ruolo decisivo nel facilitare la coincidenza dei processi per arrivare all'approvazione politica della *policy*. Per il modello di Kingdon, il processo di adozione di una *policy* e di un cambio è complesso e non lineare e richiede l'impegno di un numero elevato di attori. Secondo Kingdon, i partecipanti visibili – politici, commentatori, partiti politici – determinano l'agenda (vale a dire la lista di argomenti alla quale i funzionari e i politici pongono l'attenzione in ogni certo periodo), mentre i partecipanti invisibili - ricercatori, analisti, burocrati, esperti governativi, personale dell'ufficio – determinano le alternative di *policy*.

L'esperienza dell'Agenzia e della MDBI è coerente con il modello di Kingdon. All'inizio, decisioni politiche (il vertice di Ibiza) hanno definito l'agenda e hanno avviato la risoluzione del problema, che ha una significativa valenza politica, vale a dire lo sviluppo delle imprese nel Mediterraneo per aiutare a generare stabilità economica e sociale nella regione con benefici per gli stessi Paesi del Mediterraneo e per quelli europei (riduzione dell'immigrazione, minori tensioni che possono portare a terrorismo, rafforzamento degli Stati).

In tale quadro, si giunge alla riunione di Barcellona del 30 giugno 2008 che completa l'istruttoria tecnica del progetto da parte del Gruppo di Lavoro, la fase di *policy* che poi può sfociare nella fase realizzativa, politica.

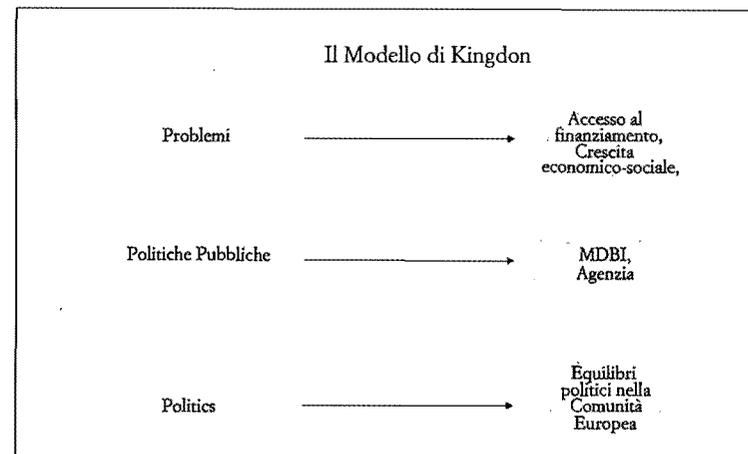
Il c.d. *policy stream* – sulla base di ricerche teoriche ed empiriche – ha un suo sviluppo indipendente per rispondere al problema dell'accesso delle imprese del Mediterraneo al finanziamento. In tal senso, gli studi e le realizzazioni di Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale sono molto rilevanti. Per dirla con i precursori Cohen, March, and Olsen (1972, pp.1-3; 9-13), la proposta dell'Agenzia e quella più ampia della MDBI possono essere viste come parte del c.d. *garbage can*, vale a dire studi, ricerche, proposte attorno all'esigenza di promuovere investimenti privati (vedi il lavoro del *network Anima*, Abdelkrim and Henry, 2008 e 2009) e alla necessità rendere efficace il sistema di accesso al finanziamento per le imprese del Mediterraneo. Nel caso dell'Agenzia, la teoria e la ricerca empirica costituiscono degli *input* essenziali per il lavoro di *policy* e aiutano a definire una proposta concreta. I lavori per l'Agenzia e la MDBI comportano poi uno sforzo significativo dell'Amministrazione italiana e del Ministero dell'Economia e Finanze, come degli altri Paesi; sono caratterizzati da una *leadership* che avvia i contatti iniziali, elabora il documento preliminare, definisce le linee guida dei documenti e pone le basi per il diagnostico finale del Gruppo di Lavoro. Inoltre, il lavoro sull'Agenzia si muove in parallelo alla partecipazione italiana e spagnola al programma dell'OCSE per lo sviluppo dei mercati finanziari nel Mediterraneo, vale a dire il Gruppo MENA-OCSE sulla politica per le PMI (piccole e medie imprese), Imprenditorialità e Sviluppo del Capitale

Umano. L'Italia assicura la vice Presidenza del Gruppo MENA-OCSE nella riunione di apertura di Barcellona del giugno 2009 e nella riunione conclusiva in ottobre a Parigi e ottiene riconoscimento e visibilità.

L'esperienza dell'Agenzia conferma il modello di Kingdon che *problem, policy and politics* possono svilupparsi con modalità e tempi distinti, come *stream* paralleli. Si conferma altresì che i cambi di *policy* avvengono normalmente in forma incrementale (attraverso piccoli cambi adottati nel corso del tempo, Lindblom, 1959) e i c.d. *big bang* si realizzano quando gli *stream* del problema da risolvere, della *policy* idonea e del processo politico convergono e determinano l'adozione della *policy* e il cambio strutturale. L'esperienza prova altresì che la c.d. opportunità di approvazione (*the windows of opportunity*) dura poco e può svanire rapidamente. L'esperienza dell'Agenzia e della MDBI conferma la validità del modello di Kingdon secondo il quale l'approvazione di *policy* e di cambi avviene quando c'è convergenza tra un problema, soluzioni di politiche pubbliche (*policies*) che hanno raggiunto uno stato di maturazione e sono pronte a essere applicate, ed esiste un accordo politico (vedi figura 3).

La figura 3 indica i tre *stream* del modello di Kingdon applicati al caso della costituzione dell'Agenzia.

Figura 3



Kingdon's model focuses more on the flow and timing of policy action than on its component steps and it is extremely useful in understanding the complexities and realities of policy-making. In his model, Kingdon emphasizes three streams: *the problem stream*, the *policy stream*, and the *political stream*, which move independently through the policy system.

- *The stream of problems.* The rationale behind this stream is that a given situation has to be identified and explicitly formulated as a problem for it to bear the slightest chance of being transformed into a policy. Indeed, a situation that is not defined as a problem, and for which alternatives are never envisaged or proposed, will never be converted into a policy issue.
- *The stream of policies.* The second stream used to explain how an issue rises or falls on an agenda has to do with the stream of policies. This stream is concerned with the formulation of policy alternatives and proposals. An extremely important aspect of this model is the belief that such proposals and solutions may not initially be built to resolve given problems, and they may float in search of problems to which they can be tied.
- *The stream of politics.* Although they take place independently from the other two streams, political events, such as an impending election or a change in government, can lead a given topic and policy to be included or excluded from the agenda. Indeed, the dynamic and special needs created by a political event may move the agenda around.

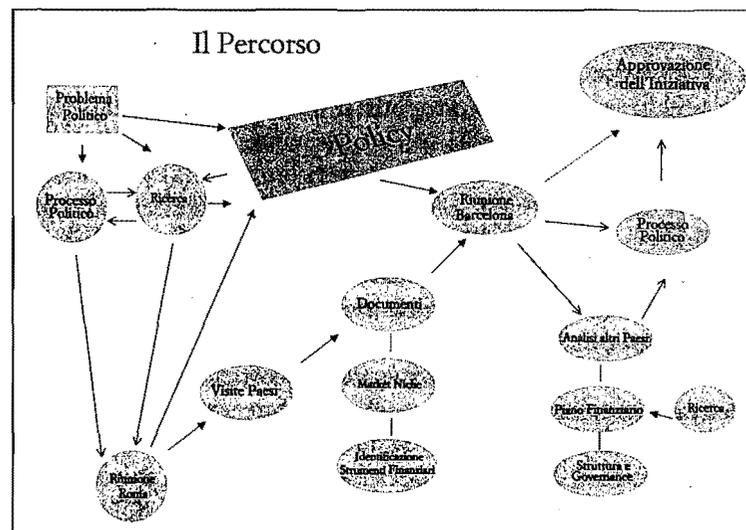
The model contradicts the rational approach to decision-making, i.e., policies are not the product of rational actions, because policy actors rarely evaluate many alternatives for action and do not compare them systematically.

From: <http://www.metagora.org/training/encyclopedia/streams.html#90th>

Tuttavia, per l'adozione della *policy*, nel caso dell'Agenzia e della MDBI, manca un ingrediente fondamentale: l'accordo politico. In effetti, mentre il problema è evidente, la (o le) *policy* sono disponibili (il lavoro effettuato dal gruppo guidato da Spagna e Italia), le condizioni politiche non esistono o sono scomparse. In effetti, le condizioni politiche esistevano al momento della dichiarazione di Ibiza del 2007, ma poi l'interesse politico si è affievolito, anzi, si è verificato che l'attenzione e la visibilità politica sono dirette con urgenza altrove (la crisi economica e finanziaria) ed emergono opposizioni a livello europeo.

La figura 4 delinea in maniera più complessa il percorso – la *road map* – dei tre processi e come i vari fattori (ad esempio la ricerca teorica ed empirica sui temi) interagiscono.

Figura 4



L'assenza di accordo politico dipende dall'urgenza del problema e dall'esistenza di problemi alternativi (la crisi finanziaria toglie tempo, visibilità e attenzione al Mediterraneo), ma anche dalla circostanza che manca la componente volontaristica che è la presenza di un *champion* per la realizzazione dell'Agenzia e della MDBI. La scarsa attenzione politica si riflette nello scarso

impegno per creare le condizioni a sostegno dell'Agenzia e della MDBI sia in sede comunitaria che in Italia (ad esempio la costituzione di un gruppo di esperti a sostegno dell'iniziativa, il coordinamento tra Ministeri e soprattutto Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero degli Affari Esteri).

6. Conclusioni

Alcune riflessioni finali circa l'applicabilità del modello di Kingdon (2002); il compimento del processo per la realizzazione per l'iniziativa a favore delle piccole, medie e micro imprese nel Mediterraneo; gli aspetti ulteriori operativi e di *policy* che potranno essere esaminati una volta raggiunto l'accordo politico; e la possibilità di replicare l'esperienza in altre situazioni.

Quanto al primo punto dell'applicabilità del modello Kingdon all'esperienza dell'Agenzia e della MDBI, il presente articolo ha dimostrato come il modello spiega in gran parte il processo per la realizzazione di un progetto internazionale con molteplici forze in campo. L'analisi sull'applicazione del modello Kingdon all'esperienza dell'Agenzia e della MDBI conferma la necessità che i tre *stream*, pur muovendosi in forme indipendenti, trovino una coincidenza che porta all'applicazione della *policy* e del cambio. È altresì interessante sottolineare come al momento politico debba corrispondere il problema e l'identificazione della soluzione (la *policy*). In effetti, all'inizio di tutto il processo (il summit di Ibiza) esisteva in larga misura l'accordo politico, ma non vi era una soluzione pronta da applicare. Successivamente, la soluzione di *policy* è stata identificata, ma è venuto a mancare l'accordo politico. Pertanto l'esperienza dell'Agenzia e della MDBI ci indica che l'accordo politico è elemento necessario, ma non sufficiente all'approvazione della *policy*.

L'importanza dell'accordo politico ci porta poi al secondo punto di queste riflessioni finali: la conclusione del processo per la realizzazione dell'Agenzia e della MDBI. Per costituire un'Entità – Agenzia o MDBI – appare necessario un accordo politico. Tale accordo non può realizzarsi senza un adeguato intervento volontaristico verso i paesi interessati – a livello dell'Unione Europea

e dei Paesi del sud del Mediterraneo – che faciliti l'emergere dell'accordo, che è il pezzo mancante.

A tale proposito, in sede di Unione Europea, è necessaria un'alleanza strategica (ad esempio nel contesto dell'*Economic and Financial Committee* e dell'*Ecofin*) tra Italia, Spagna e Francia diretta a superare le obiezioni politiche di Germania e di altri Paesi, che ritengono l'Agenzia e la MDBI un progetto bilaterale e non dell'Unione Europea. Parte integrante di questa strategia è la capacità di far comprendere a fondo che la crescita economica del Mediterraneo ha una valenza politica, economica, commerciale e di sicurezza per tutta l'Europa e non solamente per i Paesi del Mediterraneo. L'instabilità del Mediterraneo, le migrazioni e il potenziale per l'espansione del terrorismo costituiscono questioni cruciali per tutti i Paesi europei.

A seguito della preliminare conclusione dello studio degli esperti del FEMIP e in vista dell'ulteriore analisi, occorre – in coordinamento con spagnoli e altri partner – definire i tempi entro i quali ci si aspetta che il progetto sia completato. In tal senso, è fondamentale un accordo politico strategico con la Spagna, come pure è importante associare a tale accordo altri Paesi mediterranei dell'Unione Europea, come Francia e Grecia.

La recente iniziativa dei Ministri delle Finanze e dell'Economia di Italia e Francia di richiedere il superamento dello sbilanciamento verso l'est-europeo della BEI e il rafforzamento delle attività e impegni nel Mediterraneo, si muove nella direzione di sostenere il progetto dell'Agenzia e della MDBI. Tale passo dei ministri costituisce un intervento politico inteso a convincere altri membri della Comunità di destinare risorse al Mediterraneo come una priorità europea per aumentare le opportunità commerciali, ridurre le tensioni e le pressioni migratorie verso l'Europa.

Un ulteriore intervento dovrà essere diretto a sensibilizzare i Paesi della riva sud del Mediterraneo affinché l'Agenzia e la MDBI diventino un progetto politicamente importante. I Ministri dell'Economia e delle Finanze europei e dei Paesi del Mediterraneo s'incontrano annualmente – nel c.d. *Euro-Mediterranean ECOFIN meeting* – per rivedere la cooperazione tra le due parti e definire programmi futuri. Le conclusioni dell'*Euro-Mediterranean ECOFIN Ministerial Meeting* possono preparare il

piano di cooperazione futuro. In tal senso, è necessario sollecitare i Paesi riceventi a richiedere azioni specifiche a favore dello sviluppo del Mediterraneo, incluso l'iniziativa dell'UPM della *Mediterranean Business Development Initiative* (MBDI).

Sotto il profilo operativo, è auspicabile che l'Entità abbia una struttura di tipo misto, con un ruolo significativo del settore privato, mantenendo indipendenza e capacità analitica. In tal senso, oltre ai singoli Paesi, la BEI potrà svolgere un ruolo primario nell'Entità. Ciò per una serie di motivi: la BEI già opera nel Mediterraneo e potrebbe espandere le proprie operazioni, ma in un contesto nel quale i Paesi beneficiari sarebbero azionisti. Inoltre, l'intervento della BEI potrebbe ridurre gli esborsi finanziari da parte dei singoli Paesi e dei rispettivi Tesori nazionali, anche perché la BEI ha recentemente ricevuto un elevato aumento di capitale.

L'alleanza con gli attori rilevanti potrà definire un progetto per la struttura dell'Entità, anche in relazione agli ulteriori elementi che gli esperti forniranno. In aggiunta alle valutazioni politiche circa i partecipanti, occorrerà selezionare, tra le opzioni di *policy* che gli esperti hanno presentato, quella, anche minimale, diretta a migliorare il funzionamento del sistema finanziario e a sviluppare sinergie con entità esistenti (come il *network Anima*), e che possa evolvere nel tempo in un organismo efficiente ed efficace. In tale prospettiva, sarebbe utile una Conferenza internazionale sui temi d'imprenditorialità e finanza nel Mediterraneo, che aiuterebbe a ottenere sostegno politico e dell'opinione pubblica e a dare visibilità all'iniziativa.

Infine, l'esperienza dell'Agenzia e MBDI e l'applicabilità del modello Kingdon non devono far pensare a una completa generalizzazione in altri contesti e ambiti. Si tratta pur sempre di studi di caso, la cui generalizzazione è limitata. Però è auspicabile che tali studi vengano intrapresi in altri contesti e ambiti internazionali e nazionali. Viene a mente la possibilità di verificare il modello Kingdon rispetto ai c.d. progetti che prevedono partecipazione pubblica e privata che vengono intrapresi in vari ambiti nazionali e internazionali. Inoltre, appare interessante applicare il modello Kingdon a varie iniziative e progetti che sono intrapresi in altri ambiti territoriali, come ad esempio nei Balcani, o in Estremo Oriente e in Cina.

Bibliografia

- ABDELKRIM S., PIERRE H., *Foreign Direct Investment in the Mediterranean Countries in 2008: Facing the Crisis*, Survey No. 3, March, ANIMA Investment Network, Marseille 2009.
- ABDELKRIM S., PIERRE H., *Foreign Direct Investment into MEDA in 2007: the Switch*, Study No.1, July, ANIMA Investment Network, Marseille 2008.
- ACS Z.J., AUDRETSCH D.B., BRAUNERHJELM P., CARLSSON B., *The Missing Link: The Knowledge Filter and Entrepreneurship in Endogenous Growth*, December, CEPR Discussion Paper No. 4783. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=667944>.
- ADAMS R.H., *International Migration*, World Bank Policy Research Working Paper, No. 3069, Washington DC 2003.
- AGA KHAN DEVELOPMENT NETWORK, *Aga Khan Agency for Microfinance 2008*, Annual Report 2008.
- AL-ATRASH H., T. YOUSEF, *Intra-Arab Trade: Is it Too Little?*, IMF Working Paper, No. 10, Washington D.C 2000.
- Algeria: Financial System Stability Assessment*, including Reports on the Observance of Standards and Codes, May 17, 2004.
- ALMERAS G., *Le développement d'entreprises dans les pays méditerranéens. Constats. Stratégies. Actions. September*, Papers IEMed., Édition: Institut européen de la Méditerranée, Barcelone 2009.
- ARENA M., *Does Insurance Market Activity Promote Economic Growth? A Cross-Country Study for Industrialized and Developing Countries*, World Bank Policy Research Working Paper 4098, December, Washington DC 2006.
- BARRO R., SALA-I-MARTIN X., *Economic Growth*, McGraw-Hill Inc., New York 1995.
- Baumol W.J., *Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive*, in «Journal of Political Economy», vol. 98, Issue 5, 1990, pp. 892-893. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1503897>.
- BECK T., WEBB I., *Economic, Demographic, and Institutional Determinants of Life Insurance Consumption across Countries*, in «The World Bank Economic Review», vol. 17, No. 1, 2003, pp. 51-88.

- BECK T., LEVINE R., *Stock Markets, Banks, and Growth: Correlation or Causality*, in «Journal of Banking and Finance», 28, 2004, pp. 423-442.
- BENNET H.Z., ZARNI Z., *International Competitiveness of the Mediterranean Quartet: A Heterogeneous-Product Approach*, IMF Working Paper WP/08/240, 2008.
- CIA, *World Fact Book*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/eg.html>.
- COHEN M.D., MARCH J.G., OLSEN J.P., *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, in «Administrative Science Quarterly», vol. 17, No. 1, (Mar.) 1972, pp. 1-25.
- CONYON M., LEECH D., *Top Pay Company Performance and Corporate Governance*, in «Oxford Bulletin of Economics and Statistics», vol. 56, No. 3, 1994, pp. 229-247.
- DUNLEAVY P., *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Models in Political Science*, Pearson, London 1991.
- FLEISIG H., SAFAVIAN M., DE LA PEÑA N., *Reforming Collateral Laws to Expand Access to Finance*, The World Bank, Washington DC 20433, 2006.
- FSA Financial Sector Assessment, *Egypt*, SecM2008-0318, July 2008, World Bank /IMF, Washington DC, [http://lnweb90.worldbank.org/FPS/fsapcountrydb.nsf/\(attachmentwebFSA\)/Egypt_Update_FSA.pdf/\\$FILE/Egypt_Update_FSA.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/FPS/fsapcountrydb.nsf/(attachmentwebFSA)/Egypt_Update_FSA.pdf/$FILE/Egypt_Update_FSA.pdf).
- GIBBONS R., *The Global Insurance Market Comes of Age*, in «International Insurance Quarterly», vol. 14, n. 2, June 2007.
- HAKURA D., *Growth in the Middle East and North Africa*, IMF Working Paper No. 56, Washington D.C. 2004.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND, *World Economic Outlook*, September 2005, Washington DC.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND, *World Economic Outlook*, April 2003, Washington DC.
- IMPAVIDO G., MUSALEM A.R., TRESSEL T., *The Impact of Contractual Savings Institutions on Securities Markets*, January 2003, Policy Research Working Paper Series, No. 2948, The World Bank, Washington DC. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=636310>.
- IMPAVIDO G., MUSALEM A.R., TRESSEL T., *Contractual savings*

- institutions and banks' stability and efficiency*, Policy Research Working Paper, Series No 2751, The World Bank, Washington DC 2001.
- KING R.G., LEVINE R., 1993a. Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right, in «Quarterly Journal of Economics», August, 108(3), 1993a, pp. 717-38.
- KING R.G., LEVINE R. Finance, Entrepreneurship, and Growth: Theory and Evidence, in «Journal of Monetary Economics», 32(3), 1993b, pp. 513-42.
- KINGDON J., *Agendas, alternatives and public policies*, Longman (2nd ed.). White Plains, New York 2002.
- LARRU J.M., *A structural analysis of foreign aid to ten Mediterranean countries*, Unpublished, Mapra 2009.
- LEVINE R., *Finance and Growth: Theory and Evidence*, NBER Working Paper No W10766, September 2004. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=592145>.
- LEVINE R., *Finance and Growth: Theory and Evidence*, in AGHION P., DURLAUF S.N. (Eds), *Handbook of Economic Growth*, volume 1, North Holland 2004.
- LEVINE R., *Law, Finance, and Economic Growth*, in «Journal of Financial Intermediation», 8(1/2), 1999, pp. 36-67.
- LEVINE R., *The Legal Environment, Banks, and Long-Run Economic Growth*, in «Journal of Money, Credit, and Banking», August 1998, 30(3 pt.2), pp.596-613.
- LEVINE R., ZERVOS S., *Stock Markets, Banks, and Economic Growth*, in «American Economic Review», June 1998, 88(3), pp. 537-58.
- LEVINE R., LOAYZA N., BECK T., *Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes*, in «Journal of Monetary Economics», 46, 2000, pp. 31-77.
- LINDBLOM C.E., *The Science of 'Muddling Through'*, in «Public Administration Review», vol. 19, 1959, pp.79-88.
- MASCI P., TEJERINA L., WEBB I., *Insurance Market Development in Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank Sustainable Development Department Technical Papers Series, IFM-146, 2007.
- MORDUCH J., *Micro-Insurance: the Next Revolution*, in BANERJEE A., BENABOU R., MOOKHERJEE D. (eds.), *What have*

- We Learned about Poverty*, Oxford University Press, June 2004.
- Morocco: *Financial System Stability Assessment - Update*, October 14, 2008
- Morocco: *Financial System Stability Assessment including Reports on the Observance of Standards and Codes*, July 17, 2003
- MOSER C., *Reducing Global Poverty*, Brookings Press 2007.
- NABLI M.K., *Institutional Reform for Economic Growth in the Arab Countries*, IMF/AMF Seminar, Abu Dhabi, December 19-20 2006.
- NASHASHIBI K.A., *Fiscal Revenues in South Mediterranean Arab Countries: Vulnerabilities and Growth Potential*, IMF Working Papers 02/67, International Monetary Fund, Washington DC 2002.
- NASR S., Study led by, *Access to Finance and Economic Growth in Egypt, Middle East and North African Region*, World Bank, Washington DC 2008: http://siteresources.worldbank.org/INTEGYPT/Resources/Access_to_Finance.pdf.
- OUTREVILLE J.F., *The Economic Significance of Insurance Markets in Developing Countries*, in «Journal of Risk and Insurance», 57(3), 1990, pp. 487-498.
- SCHUMPETER J., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper, New York [1942] 1975.
- SCHUMPETER J., *The Theory of Economic Development*. Harvard University Press, Cambridge, Mass. [1911] 1934.
- SCOTT J., *Rational Choice Theory*, in *Understanding Contemporary Society: Theories of The Present*, edited by BROWNING G., HALCLI A., WEBSTER F.. Sage Publications 2000.
- SIMON H.A., *Rational Decision Making in Business Organizations*, in «The American Economic Review», Vol. 69, No. 4 (Sep.), 1979, pp. 493-513.
- SKIPPER H. Jr., *Foreign Insurers in Emerging Markets: Issues and Concerns*, Center for Risk Management and Insurance, Occasional Paper, 1997, 97-2.
- SOO H.H., *Life Insurance and Economic Growth: Theoretical and Empirical Investigation*, University of Nebraska, Department of Economics, 1996.
- SOUS I., *The Euro-Mediterranean co-operation on investment:*

- what future? Audit on the achievements of the ANIMA project Recommendations for a future regional instrument (MI-PA – Mediterranean Investment Promotion Agency)*, European Commission / Europe Aid Office / ANIMA Project Euromediterranean Network of Investment Promotion Agencies. Contract ME8/B7-4100/IB/99/0304, 2003.
- STIJN C., *Access to Financial Services: A Review of the Issues and Public Policy Objectives*, World Bank Policy Research Working Paper 3589, May 2005.
- SWISS R., *World Insurance in 2004: Growing Premiums and Stronger Balance Sheets*, in «Sigma», No. 2. 18, Zurich 2005.
- TEBOUL, R., MOUSTIER E., *Foreign Aid and Economic Growth: The Case of the Countries South of the Mediterranean*, in «Applied Economics Letters», 8, 2001, pp. 187-190.
- Tunisia: Financial Sector Assessment Program Update - Detailed Assessment of Compliance of the Basel Core Principles for Effective Banking Supervision*, March 13, 2007.
- Tunisia: Financial Sector Assessment Program Update - Detailed Assessment of Compliance of the Basel Core Principles for Effective Banking Supervision*, March 7, 2007.
- Tunisia: Financial System Stability Assessment Update*, February 5, 2007.
- Tunisia: Financial System Stability Assessment Update*, December 29, 2006.
- Tunisia: Financial System Stability Assessment, including Reports on the Observance of Standards and Codes*, June 17, 2002.
- USAID, *Assessment on How Strengthening the Insurance Industry in Developing Countries Contributes to Economic Growth*, February 15 2006.
- WARD D., ZURBRUEGG R., *Does Insurance Promote Economic Growth? Evidence from OECD Countries*, in «The Journal of Risk and Insurance», Vol. 67, No. 4, 2000, pp. 489-506.
- WEBB I.P., GRACE M.F., SKIPPER H.D., *The Effect of Banking and Insurance on the Growth of Capital and Output*, Center for Risk Management and Insurance Working Paper 02, Georgia State University, 2002.
- WORLD BANK, *Global Economic Prospects*, Washington, DC 2007a.

WORLD BANK, *How Can Global Integration Boost Growth in Tunisia?*, Rapport No. 40129-TN, June. Washington, DC 2007b.

WORLD BANK, *Export Diversification in Egypt, Jordan, Lebanon, Morocco and Tunisia*, Rapport No 40497, MNA, vol. II, July. Washington, DC 2007c.

WORLD BANK, *Middle East and North Africa Region Economic Developments and Prospects 2006: Financial Markets in a New Age of Oil*, Washington, DC 2006.

WORLD BANK, *Middle East and North Africa Region Economic Developments and Prospects 2005: Oil Booms and Revenue Management*, Washington, DC 2005.

EMUNI,
l'Università del Mediterraneo

Joseph Mifsud

Nel presentare EMUNI (la *Euro-Mediterranean University*), la questione preliminare è che cosa essa rappresenti nell'universo accademico. Si può rispondere a questa domanda indicando i seguenti profili fondamentali incarnati da EMUNI:

l'idea di una cooperazione accademica concreta nell'ambito dell'Unione per il Mediterraneo (UPM) al servizio della società civile, delle comunità locali, dei governi nazionali, del mondo del lavoro e del mondo della ricerca;

un'università aperta e volta a collegare comunità di studiosi (conoscenza);

il progetto di usare i punti di forza delle singole università per concentrarsi su programmi *just in time*;

una collaborazione effettiva tra accademia, industria e altre istituzioni all'interno dell'UPM;

senza reinventare la ruota, assicurarsi tuttavia che ognuno abbia l'opportunità di usarla per fare passi avanti.

1. Varata formalmente nel giugno del 2008, a partire dal febbraio del 2009 EMUNI è stata istituita legalmente come università *post-lauream* con diplomi aventi valore per la legge slovena, in linea con il processo di Bologna. EMUNI è stata fondata da università, istituti di ricerca e altre istituzioni accademiche e scientifiche di paesi dell'Unione per il Mediterraneo, per sostenere lo sviluppo della regione mediterranea e migliorare le relazioni euro-mediterranee, in linea con gli obiettivi concordati nell'ambito dell'UPM. EMUNI è un'organizzazione internazionale (euro-mediterranea), con sede in uno dei membri dell'Unione Medi-