



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 21.11.2003
COM(2003) 704 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO**

**Alcune questioni fondamentali in tema di competitività europea – Verso un
approccio integrato**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO**

**Alcune questioni fondamentali in tema di competitività europea – Verso un
approccio integrato**

Indice

1.	Introduzione	3
2.	Alcune problematiche legate alla competitività nell'UE	4
3.	Sfide per la competitività europea	6
4.	Recenti sviluppi in materia di competitività industriale	7
4.1.	Crescita della produttività e deindustrializzazione	8
4.2.	Delocalizzazione	11
5.	Come affrontare meglio le questioni di competitività	13
5.1.	Porre l'analisi della competitività alla base di future iniziative.....	13
5.2.	Arrivare al quadro normativo più adatto.....	14
5.3.	Aumentare l'impegno nel promuovere le attività di ricerca, l'innovazione e l'imprenditorialità	18
5.4.	Contributo della Commissione.....	20
6.	Conclusioni	20
	Allegati	22

1. INTRODUZIONE

L'Europa deve diventare più competitiva. Un'economia europea competitiva ci darà i mezzi per sostenere il nostro modello sociale e garantire livelli elevati di protezione dei consumatori, della salute e dell'ambiente, consentendoci così di godere di un'alta qualità di vita e di aumentare i nostri livelli di benessere.

Il Consiglio europeo della primavera 2003 ha collocato saldamente la competitività al centro dell'attenzione politica. Esso ha fissato per il Consiglio Competitività¹ il compito di rafforzare la dimensione economica della strategia di Lisbona, chiedendogli di “assumere attivamente il suo ruolo orizzontale diretto a potenziare la competitività e la crescita nel quadro di una strategia integrata in tema di competitività che dev'essere elaborato dalla Commissione, valutando periodicamente le questioni sia orizzontali che settoriali”.

La presente comunicazione si prefigge un duplice scopo:

- in primo luogo sensibilizzare il Consiglio alla gamma di problemi da affrontare e tenere in evidenza nel suo calendario dei lavori, proponendo altresì un metodo di lavoro che renda possibile individuare sistematicamente i problemi di competitività e trovarvi risposta. Questi aspetti costituiscono ovviamente elementi indispensabili di un approccio integrato alla competitività;
- in secondo luogo rispondere alle richieste del Consiglio europeo dell'ottobre 2003 ed affrontare in via preliminare le preoccupazioni recentemente espresse in merito al processo di deindustrializzazione, apparentemente ritenuto un rischio d'attualità per l'Europa. La Commissione fornirà una risposta più completa nei prossimi mesi e studierà in modo approfondito le condizioni che influenzano la specializzazione dell'economia europea e la sua collocazione nella divisione internazionale del lavoro. Questa analisi della Commissione si svolgerà nel contesto del suo riesame di questa problematica in una comunicazione sulla politica industriale, anche in funzione dell'elaborazione delle nuove prospettive finanziarie.

Tra deindustrializzazione e politiche in tema di competitività sussiste chiaramente uno stretto legame. Politiche miranti a sostenere la competitività contribuiranno ad arrestare il processo di deindustrializzazione e parimenti a garantire che la transizione verso una moderna economia industriale avvenga in modo ordinato. Tale transizione comporterà cambiamenti nella distribuzione settoriale dell'occupazione. Storicamente peraltro le perdite occupazionali del settore manifatturiero sono state più che compensate dagli aumenti registrati dal terziario. Fino a quando sarà in atto questo processo di cambiamento strutturale diventerà sempre più difficile per la manodopera scarsamente qualificata trovare un nuovo posto di lavoro. Questo segmento della nostra forza lavoro risulta particolarmente vulnerabile nel corso di tutto il processo d'aggiustamento. Per quanto processi di questo tipo possano innegabilmente risultare onerosi sotto il profilo delle economie locali e dell'assetto sociale, la più efficiente allocazione delle risorse che ne risulta migliorerà reddito e benessere. Le politiche che migliorano il nostro potenziale d'innovazione e la nostra base di risorse umane

¹ Il Consiglio ha snellito le sue modalità operative nell'estate 2002. Dalla fusione dei Consigli “Mercato interno”, “Ricerca” ed “Industria” è così nato il Consiglio “Competitività”.

incrementeranno parimenti la produttività della manodopera e rafforzeranno i vantaggi comparativi di cui godiamo sul piano internazionale.

A questo proposito, e nell'intento di migliorare la nostra competitività, la presente comunicazione indica decisioni ed iniziative (anche pendenti) altamente significative sotto il profilo politico od urgenti sotto quello economico che Consiglio, Parlamento europeo, Stati membri e Commissione devono immediatamente prendere per colmare il divario tra aspettative e risultati della riforma economica. Il Consiglio europeo della primavera 2003 ha dato risalto al fatto che risulterà impossibile conseguire gli obiettivi di Lisbona se non s'intensificherà l'impegno posto nell'elaborare ed attuare riforme strutturali sul piano europeo. In molti dei settori interessati da tali riforme la scarsità dei progressi compiuti è in palese contrasto con gli impegni e le scadenze concordati dai capi di Stato e di governo in sede di Consiglio europeo.

2. ALCUNE PROBLEMATICHE LEGATE ALLA COMPETITIVITÀ NELL'UE

Giova rilevare fin dall'inizio che le preoccupazioni circa la competitività europea non sono nuove ma occupano da tempo un posto centrale nelle riflessioni del Consiglio e della Commissione in merito alle politiche da perseguire. Effettivamente:

- l'Unione ha tratteggiato una mappa decennale esauriente per la riforma economica, sociale ed ambientale mediante la strategia di Lisbona, che incorpora le conclusioni del Consiglio europeo di Göteborg. Negli ultimi dodici mesi la Commissione ha presentato **diversi documenti di natura politica o strategica che si puntellano l'un l'altro ed hanno ripercussioni immediate sulla competitività**. Tali documenti riguardano problemi quali il modo di massimizzare i vantaggi di un mercato interno allargato nonché promuovere la competitività industriale e le attività di ricerca, l'innovazione e l'imprenditorialità². La Commissione sta altresì attuando un ambizioso programma di riforma delle politiche perseguite nel campo della lotta ai cartelli, delle fusioni d'impres e degli aiuti pubblici nell'intento di rendere più efficaci gli strumenti di politica della concorrenza di cui dispone. Gli indirizzi di massima della politica economica (IMPE) esigono inoltre una guida valida dell'economia ed una maggiore rapidità nell'attuazione delle riforme economiche per aumentare il potenziale di crescita dell'Unione fornendo un ulteriore incoraggiamento alla produttività della manodopera ed al dinamismo delle imprese. In tempi più recenti la Commissione ha varato un'iniziativa europea per favorire la crescita, e mira a dare impulso agli investimenti nei due settori d'importanza cruciale delle reti e delle conoscenze³. Nel suo rapporto finale in merito all'iniziativa a favore della crescita la Commissione ha individuato un programma di progetti da avviare senza indugio nel campo delle reti europee dei trasporti e dell'energia, in quello della banda larga o dell'Internet ad alta velocità ed infine in quello delle attività di ricerca e sviluppo e dell'innovazione. Si tratta di progetti che possono essere avviati immediatamente, hanno considerevoli

² I documenti in questione sono: la comunicazione "Strategia per il mercato interno 2003 2006" (COM(2003) 238 def.) del 07. 5.2003; la comunicazione "Investire nella ricerca: un piano d'azione per l'Europa (COM(2003) 226 def./2) del 04. 6.2003; la comunicazione "La politica industriale in un'Europa allargata" (COM(2002) 714 def.) dell'11.12 2002; il libro verde sull'imprenditoria (basato sul documento COM(2003) 27 def.) del 21.1.2003 e la comunicazione "Politica dell'innovazione: aggiornare l'approccio dell'Unione europea nel contesto della strategia di Lisbona" (COM(2003) 112 def.) dell'11.3.2003.

³ "Un'iniziativa per promuovere la crescita: investimenti nelle reti transeuropee e nei principali progetti di R&S", SG(2003) 693; rapporto interinale al Consiglio europeo "Un'iniziativa europea per promuovere la crescita attraverso gli investimenti nella ricerca e nelle reti transeuropee", COM(2003)690 def. dell'11.11.2003.

ripercussioni transfrontaliere e forniranno risultati positivi in termini di crescita e posti di lavoro;

- secondo quanto rilevato dal Consiglio europeo della primavera 2003 la rapidità con cui l'Europa sta attuando le riforme risulta insufficiente. Piuttosto che proporre un'ennesima strategia il presente documento si prefigge quindi lo scopo di mobilitare forze **sufficienti ad impostare in modo integrato la ricerca della competitività** così da rilanciare il cambiamento. Il valore supplementare di tale approccio integrato risiede nel fatto che **l'insieme vale più della somma delle sue parti**. Molte delle iniziative presentate a Consiglio e Parlamento europeo producono infatti vantaggi che trascendono di gran lunga la loro finalità immediata, determinando cambiamenti positivi in molti settori. Un esempio è quello del brevetto comunitario: quando sarà disponibile esso non soltanto migliorerà il funzionamento del mercato interno, ma fornirà anche mezzi più accessibili per tradurre in applicazioni commerciali i risultati della ricerca. Ogni giorno trascorso senza che alle imprese venga offerta la possibilità di tutelare le loro invenzioni a costi ragionevoli e su base europea determina la perdita d'importanti incrementi di produttività connessi al mercato interno, alle attività di ricerca e sviluppo ed all'iniziativa imprenditoriale;
- la competitività è determinata dalla crescita della produttività: è competitiva un'economia che registri tassi elevati e sostenuti di crescita della produttività, atti a determinare aumenti del livello di benessere. I risultati ottenuti in fatto di **produttività sono determinati da molti fattori**, tra cui rivestono un'importanza cruciale: le possibilità d'incoraggiare gli investimenti fornite dalle riforme del mercato; il livello della concorrenza; la capacità d'innovare, tanto per mezzo di maggiori investimenti in attività di R&S quanto sviluppando le risorse umane, segnatamente grazie a formazione ed istruzione; la capacità di trasformare rapidamente innovazioni, tecnologiche e no, in beni economici; la riorganizzazione delle pratiche di lavoro mediante l'adozione di tecnologie dell'informazione e della comunicazione; regole in tema di disciplina della concorrenza e protezione dei consumatori atte a garantire che la pressione concorrenziale sia pienamente operante nel mercato interno⁴ (tra l'altro anche in settori nei quali gli ostacoli alla concorrenza e alla competitività assumono la forma di regolamentazioni restrittive e monopoli), così da mantenere la spinta ad una maggiore produttività; infine, un mercato di beni e servizi integrato che garantisca la realizzazione di tutti i vantaggi potenziali;
- le **istituzioni europee e gli Stati membri hanno importanti funzioni da svolgere in quanto "custodi della competitività"**. Il loro obiettivo comune è determinare un contesto generale che consenta alle imprese europee di crescere e affermarsi in un mercato mondiale ferocemente competitivo. La comparsa sulla scena di forti nuovi concorrenti nell'Asia sudorientale e nell'America latina rende ancora più importante affrontare questa sfida. Per garantire che l'Unione europea sia sul giusto cammino dobbiamo sistematicamente seguire gli sviluppi e valutare la situazione concorrenziale delle nostre economie e delle nostre imprese. La Commissione deve inoltre valutare le ripercussioni economiche, sociali ed ambientali delle sue più importanti proposte legislative e garantire che nello scegliere le politiche da perseguire si tenga pienamente conto dei loro effetti sulla competitività. A questo fine la consultazione del pubblico e un'approfondita analisi dell'impatto costituiscono strumenti d'importanza fondamentale. Le valutazioni dell'impatto effettuate in rapporto ad alcune proposte di considerevole portata presentate

⁴

Ciò riguarda sia il livello delle vendite al minuto che quelle delle transazioni tra imprese (B2B). Il fatto che nel mercato interno la concorrenza non si sia fatta pienamente sentire a livello di transazioni tra imprese e clienti (B2C) è illustrato dalle considerevoli variazioni riscontrate da uno Stato membro all'altro nei prezzi di merci e servizi identici, confermate da recenti indagini di prezzo e dall'ultimo rapporto di Cardiff.

dalla Commissione devono anche consentire a Consiglio e Parlamento europeo di prendere in considerazione gli effetti di tali proposte sulla competitività. Queste ultime due istituzioni dovrebbero tuttavia garantire in aggiunta che il processo di valutazione dell'impatto continui lungo tutto il periodo necessario alle proposte per attraversare le diverse fasi del processo legislativo.

3. SFIDE PER LA COMPETITIVITÀ EUROPEA

Dal 1995 in poi la crescita globale della produttività europea ha accusato una marcata flessione, anche se i risultati ottenuti variano considerevolmente da uno Stato membro all'altro. La Commissione ha dato risalto in varie occasioni all'importanza di questo sviluppo⁵. Esaminando i fattori fondamentali che influenzano la competitività europea si arriva ad un quadro preoccupante della situazione. Le cause principali del rallentamento in questione sono la ridotta capacità di trarre vantaggio dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), la lentezza nell'innovare il nostro ambiente di lavoro e nello sviluppare capacità professionali nuove e d'attualità, e l'insufficienza dei cambiamenti organizzativi.

L'efficienza del lavoro orario nell'Unione risulta inferiore a quella statunitense: nel 2002 la produttività per ora lavorata nell'Unione era l'86,8% di quella statunitense⁶. Tale dato nasconde tuttavia forti discrepanze fra i risultati ottenuti dai diversi Stati membri⁷. Nel periodo 1995-2002 la crescita della produttività della manodopera per ora lavorata ha registrato nell'UE un tasso annuo dell'1,3% rispetto al 2,5% registrato nel periodo 1990-1995; negli USA i dati corrispondenti sono 1,9% ed 1,1%.

Sul piano economico l'integrazione europea è lungi dall'esser completa. I vantaggi derivanti dal mercato unico in particolare non si sono ancora fatti veramente sentire nei settori sui quali la riforma ha inciso meno e di conseguenza la concorrenza non è stata intensificata, quali ad esempio i mercati dell'energia, dei trasporti, dei servizi in genere e di quelli finanziari in particolare. Gli scambi intracomunitari di merci hanno registrato una crescita più veloce di quella del PIL tra il 1996 ed il 2000, ma hanno perso lo slancio a partire dal 2001⁸. Rispetto al 1993 gli scambi di servizi sono quasi raddoppiati passando da 94 a 362 miliardi di €, ma vi è un chiaro potenziale per un'ulteriore integrazione in un ulteriore intensificarsi di tali scambi e negli investimenti esteri diretti.

L'impegno dell'Europa nelle attività di R&S risulta inferiore a quello di Stati Uniti e Giappone. Nonostante le valide iniziative di alcuni Stati membri i provvedimenti volti ad aumentare il volume degli investimenti in attività di ricerca ed a migliorare il contesto in cui intervengono sono stati frammentari e privi d'incisività. Anche se gli ultimi dati disponibili

⁵ Si vedano le edizioni 2001, 2002 e 2003 della relazione europea sulla competitività (rispettivamente SEC (2001) 1705 del 29.10.2001; SEC (2002) 528 del 21.5.2002 e SEC (1299) del 13.11.2003). La Commissione ha parimenti messo in guardia Consiglio e Parlamento europeo sui rischi che ciò comporta nella comunicazione "Produttività: la chiave per la competitività delle economie e delle imprese europee", COM (2002) 262 def. del 25.5.2002.

⁶ Si veda la già citata relazione sulla competitività europea per il 2003, nota a piè di pagina n. 5.

⁷ Nel periodo 1996-2002 la crescita della produttività media annua è risultata più alta in Belgio (2,16%), Grecia (3,16%), Irlanda (5,12%), Lussemburgo (2,04%), Austria (2,43%) e Finlandia (2,58%) che negli USA (1,86%); inoltre, mentre nel 2002 il PIL per ora lavorata nell'UE era pari all'86,8% del livello statunitense, la produttività oraria in Belgio, Francia e Lussemburgo superava quella statunitense; si veda la già citata relazione sulla competitività europea per il 2003, nota a piè di pagina n. 5.

⁸ Si veda "Riforma economica: relazione sul funzionamento dei mercati comunitari dei prodotti e dei capitali", COM(2002) 743 def. del 23.12.2002.

(relativi al 2001) evidenziano una lenta crescita degli investimenti globali in attività di R&S nell'UE15 che li porta a sfiorare il 2% del PIL (che rappresenta il livello più alto mai raggiunto), il tasso medio annuo di crescita dell'1,3% rimane assolutamente insufficiente a far recuperare il terreno perduto rispetto a Stati Uniti e Giappone ed a conseguire l'obiettivo del 3% del PIL entro il 2010. Il divario negli investimenti in attività di R&S rispetto agli Stati Uniti ha anzi continuato a crescere, passando dai 120 miliardi di € del 2000 a 140 miliardi di € nel 2001, soprattutto a causa del livello comparativamente più basso di spesa dei privati nell'UE.

I risultati ottenuti in Europa in fatto d'innovazione continuano anch'essi ad essere inferiori a quelli dei suoi principali concorrenti. I dati più recenti⁹ segnalano che per tutta una gamma d'indicatori fondamentali il distacco tra UE e USA è ancora considerevole. La debolezza degli europei per quanto riguarda le richieste di brevetti persiste, in particolare nei settori ad elevato contenuto tecnologico. I dati sembrano parimenti indicare un preoccupante calo nell'apprendimento lungo l'arco della vita lavorativa, da vedersi nel contesto della generale mancanza d'investimenti del settore privato nell'istruzione superiore e nella formazione professionale in Europa rispetto ai principali concorrenti¹⁰. Alcuni indicatori tuttavia giustificano un maggiore ottimismo. Ad esempio la quota dei laureati in discipline scientifiche e tecnologiche sul totale dei nuovi laureati dell'Unione risulta significativamente superiore a quella statunitense, ed il divario nelle spese per TIC risulta dimezzato rispetto al 1996.

L'Europa continua a soffrire di una “insufficienza imprenditoriale”¹¹. La professione d'imprenditore è un'opzione presa in considerazione molto meno spesso che negli Stati Uniti. È di fondamentale importanza migliorare gli atteggiamenti verso l'imprenditorialità e rafforzare gli incentivi al lavoro autonomo.

L'Europa tuttavia ha bisogno non soltanto di un numero maggiore d'imprenditori, ma anche di **condizioni idonee a sostenere la crescita delle imprese.** La mancanza di sostegno finanziario, la complessità delle procedure amministrative e la mancanza di manodopera qualificata vengono tuttora identificate come gli ostacoli principali al lancio ed all'espansione di un'impresa. Ciò risulta particolarmente vero per settori ad elevata intensità tecnologica quali quello delle biotecnologie, nel quale recentemente il numero delle nuove imprese in fase d'avviamento risultava più elevato in Europa che negli USA, ma la crescita risente pesantemente delle inadeguate possibilità di accesso a capitali di rischio.

4. RECENTI SVILUPPI IN MATERIA DI COMPETITIVITÀ INDUSTRIALE

I problemi che l'Europa incontra in fatto di competitività trovano eco in **preoccupazioni riguardanti il rischio che l'Europa possa essersi avviata verso un processo di “deindustrializzazione”.** Negli ultimi mesi tali preoccupazioni sono state ventilate in discussioni pubbliche come pure ai livelli politici più elevati, e segnatamente in una lettera inviata al presidente della Commissione dai capi di Stato o di governo di Francia, Germania e

⁹ Si veda il quadro di valutazione dell'innovazione in Europa per il 2003, SEC(2003) 1255 del 10.11.2003.

¹⁰ Si veda “*Education & training 2010 – The success of the Lisbon Strategy hinges on urgent reforms*” (Joint interim report on the implementation of the detailed work programme on the follow-up of the objectives of education and training systems in Europe), COM(2003) 685 def. dell'11.11.2003, di cui non esiste traduzione in italiano.

¹¹ Si veda il documento *Benchmarking Enterprise Policy: Results from the 2003 Scoreboard* (Definizione di parametri di riferimento per valutare la politica delle imprese: risultati del quadro di valutazione 2003), SEC(2003) 1278 dell'11.11.2003, di cui non esiste traduzione in italiano.

Regno Unito. Queste preoccupazioni non sono nuove e si rafforzano invariabilmente nel corso dei periodi di rallentamento della crescita economica o di recessione¹². Il processo d'aggiustamento associato all'evoluzione strutturale delle nostre economie può indubbiamente risultare estremamente costoso, soprattutto a livello locale. Buoni risultati macroeconomici tuttavia determineranno condizioni atte a far sì non soltanto che il settore manifatturiero dell'Unione migliori la sua produttività arrivando da ultimo a essere concorrenziale sul piano internazionale ed a creare posti di lavoro, ma anche che il terziario si sviluppi.

Il paragrafo 4.1 discute alcuni aspetti riguardanti la deindustrializzazione ed il paragrafo successivo passa in rassegna alcune idee in tema di delocalizzazione. Queste questioni si sono poste nell'ambito di **un dibattito più ampio circa i risultati ottenuti dall'industria europea ed il suo futuro**. Ciò rispecchia forse l'ambizione europea di rimanere una potenza mondiale nei settori industriali ritenuti essenziali per motivi strategici o d'altro genere, e forse anche quella di recuperare il terreno perduto in campi in cui l'Europa ha ottenuto risultati mediocri. Ciò fa eco alla preoccupazione espressa da chi sostiene che l'industria comunitaria, giacché è meno specializzata di quella statunitense o giapponese in comparti a forte contenuto di tecnologie, debba mantenere la sua attuale posizione di forza in comparti tradizionali e maturi, anche se nel lungo termine ciò non sarà sufficiente a garantirne il successo economico¹³. L'allargamento potrà infine accelerare il passo del cambiamento strutturale in alcuni comparti dell'industria europea.

4.1. Crescita della produttività e deindustrializzazione¹⁴

La deindustrializzazione costituisce un processo di cambiamento strutturale. Il calo della quota relativa di reddito nazionale facente capo al settore manifatturiero, particolarmente evidente nel corso degli anni seguiti alla seconda guerra mondiale, è assimilabile al calo registrato negli anni precedenti della quota spettante al settore primario.

L'evoluzione della competitività dell'industria europea negli ultimi anni presenta un quadro molto vario (si veda l'allegato 2). La crescita della produttività nel settore manifatturiero ha cominciato a rallentare verso la metà degli anni '90 per scendere successivamente a livelli inferiori a quelli statunitensi. I settori che hanno contribuito a rendere più ampio il divario di produttività sono soprattutto quelli ad elevato contenuto tecnologico. Anche se infatti nel campo delle TIC i fabbricanti ed i prestatori di servizi europei hanno ottenuto risultati estremamente lusinghieri, la crescita della produttività nei settori che fanno uso di TIC non ha registrato un'accelerazione pari a quella statunitense. Chiaramente le TIC si sono dimostrate un fattore chiave nel determinare i risultati settoriali in fatto di produttività.

L'evoluzione della produttività svolgerebbe un ruolo d'importanza cruciale in qualsiasi processo di deindustrializzazione poiché influenza direttamente la competitività delle imprese. È importante considerare i risultati conseguiti in Europa, prendendo quelli statunitensi come parametro di riferimento per una valutazione comparativa.

¹² Nei primi anni '80 nel Regno Unito e negli USA ad esempio si è avviato un massiccio processo di deindustrializzazione, che però ha successivamente portato a ristrutturazioni e alla ripresa delle imprese, con un cambiamento strutturale più generale del settore industriale.

¹³ Si veda la comunicazione "La politica industriale in un'Europa allargata", COM(2002) 714 def. dell'11.12.2002.

¹⁴ I dati discussi in questo paragrafo sono tratti da: *EU Productivity and Competitiveness: An Industry Perspective Can Europe Resume the Catching-up Process?*, M. O'Mahony e B. van Ark (a cura di), 2003, uno studio di prossima pubblicazione elaborato per la Direzione generale Imprese.

Per deindustrializzazione s'intende il declino a lungo termine (non ciclico) del settore manifatturiero¹⁵. Ciò comporta un calo in termini assoluti dei livelli di occupazione, produzione, redditività e stock di capitale del settore manifatturiero, nonché un calo assoluto delle esportazioni di manufatti con la comparsa di disavanzi persistenti della bilancia commerciale per quanto riguarda tali prodotti.

Per tutto il periodo successivo al 1979, ed in alcuni sottoperiodi nell'ambito di questo lasso di tempo, il settore manifatturiero ha registrato perdite di posti di lavoro. I più massicci cali occupazionali nel corso del periodo 1979-1985 si sono registrati nel settore primario ma anche nei comparti delle apparecchiature per telecomunicazioni e trasmissioni radiotelevisive ed in quello degli equipaggiamenti per i trasporti. Queste perdite di posti di lavoro sono proseguite, con alcune eccezioni di secondaria importanza, nel corso del periodo 1995-2001 nonché nel corso dei trimestri più recenti in risposta al rallentamento dell'attività economica.

Cionondimeno per il periodo 1979-1995 il valore aggiunto è cresciuto a ritmi sostenuti. Gli aumenti più considerevoli si registrano nel campo della chimica (3,5% di tasso annuo composito di valore aggiunto a prezzi del 1995), della burotica (6,9%), dell'elettronica (6,3%), delle apparecchiature per telecomunicazioni (4,4%) e degli strumenti scientifici e d'altro genere (2,4%). I tassi di crescita del valore aggiunto nel periodo 1995-2001 risultano generalmente vigorosi e diversificati. I settori che fanno spicco sotto questo profilo sono l'elettronica (valore aggiunto in aumento del 14,7% di tasso annuo composito), le apparecchiature per telecomunicazione (aumento del 15,5%) ed i ricevitori radiotelevisivi (aumento del 10,1%).

Occupazione e produzione hanno registrato un calo solo in una minoranza di settori: tessili ed abbigliamento, pellami e calzature, industria estrattiva, raffinazione di oli minerali, coke e combustibili nucleari. La quota della produzione manifatturiera spettante a tali settori è calata passando dal 14,1% del 1979 all'8,7% del 2001; le quote di settori quali quello chimico, quello delle apparecchiature per telecomunicazioni, quello della burotica e quello delle apparecchiature elettriche hanno però registrato marcati aumenti¹⁶.

Il fattore fondamentale nel determinare la crescita della produzione manifatturiera è stato una rapida crescita della produttività. Rispecchiando il processo di convergenza della produttività in corso nel periodo che va fino al 1995, la produzione per dipendente ha registrato nell'Unione una crescita praticamente in tutti i comparti industriali. Nel periodo 1995-2001 tuttavia il tasso di crescita della produttività ha accusato un significativo rallentamento in diversi settori, anche se si è mantenuto positivo praticamente in tutti. Anche in questo secondo periodo peraltro la crescita della produttività ha accelerato in diversi casi, raggiungendo un tasso annuo composito del 14,7% nel comparto delle attrezzature per le telecomunicazioni, del 12% in quello dell'elettronica, del 9,7% in quello della burotica e del 5,2% in quello delle forniture di elettricità, gas ed acqua.

Il settore manifatturiero dell'UE ha anche ottenuto risultati apprezzabili nel commercio internazionale. L'eccedenza relativa ai suoi prodotti è aumentata nel corso del tempo,

¹⁵ La deindustrializzazione secolare od assoluta va distinta da quella relativa. Quest'ultima è costituita dal declino della quota di PIL spettante al settore manifatturiero. Si tratta di un processo più a lungo termine, riconducibile alla rapida crescita della produttività in tale industria, che determina aumenti dei redditi reali e della domanda di prodotti del settore terziario. In tali condizioni il calo della quota di PIL spettante all'industria manifatturiera rispecchia un processo di cambiamento strutturale, con la transizione verso un'economia dominata dai servizi.

¹⁶ Si veda l'allegato 2.

passando dai 31,5 miliardi del 1989 (0,6% del PIL) ai 95,2 miliardi del 2001 (1,1% del PIL). Soltanto quei pochi settori industriali che hanno accusato un calo della produzione in termini assoluti hanno registrato disavanzi commerciali crescenti. A prescindere da poche altre eccezioni, nel corso del periodo 1989-2001 tutti gli altri comparti manifatturieri hanno registrato una crescita delle eccedenze.

Occorre tener presente che, come si è già accennato, effettivamente nel corso della storia si è già verificato un processo di “deindustrializzazione” relativa¹⁷. L’elevata crescita della produttività nel settore manifatturiero ha contribuito ad incrementare i redditi reali ed a rendere i manufatti relativamente più economici dei prodotti del terziario. È quindi inevitabile che la quota di reddito nazionale e di occupazione spettante all’industria manifatturiera accusi un declino tendenziale. Ciò si è già verificato e continua a verificarsi nelle economie.

Per capire meglio il processo di cambiamento strutturale, e nonostante gli ovvi costi d’aggiustamento ad esso associati nel breve termine, è importante chiedersi quali sarebbero le implicazioni economiche di alcune forme di deindustrializzazione qualora queste cominciassero a manifestarsi.

Va osservato sin dall’inizio che le preoccupazioni in tema di deindustrializzazione sembrano derivare da una visione parziale delle realtà economiche. Il trasferimento da un paese all’altro delle attività industriali riflette vantaggi comparativi che cambiano:

- I collegamenti determinati dal commercio internazionale garantiscono tuttavia che tali trasferimenti non vadano ad esclusivo beneficio dei paesi ospitanti. All’aumento delle esportazioni da tali paesi corrisponderà infatti un aumento delle loro importazioni. È chiaramente inevitabile che il trasferimento comporti un aumento delle esportazioni dell’Unione connesso all’accelerare della crescita economica all’estero, il che contribuirà a far crescere produzione ed occupazione nelle nostre economie anche se in altri comparti/settori. L’occupazione subirà quindi una flessione permanente nelle regioni abbandonate dalle industrie soltanto quando a tale processo non corrispondano esportazioni nelle regioni in cui le industrie si sono trasferite. Detto questo, occorrerà tempo perché il processo giunga a termine ed i costi dell’adeguamento saranno considerevoli; ciò determina la necessità di una forza lavoro adattabile le cui capacità professionali siano continuamente migliorate.
- In secondo luogo è importante ricordarsi che la quota dei manufatti importati dai paesi che ospitano le industrie continuerà a rappresentare soltanto una piccola frazione della spesa complessiva nell’Unione. I beni prodotti all’interno dell’Unione, e soprattutto i servizi, continueranno a dominare la spesa domestica ed a sostenere la crescita dell’occupazione.
- È infine importante ricordarsi anche che i paesi verso i quali è probabile che le industrie migrino sono invariabilmente nazioni meno ricche e in via di sviluppo, che devono importare capitali per sviluppare le loro economie e rassegnarsi quindi a disavanzi della bilancia commerciale per il futuro prevedibile. Questi disavanzi corrisponderanno alle esportazioni di capitali ovvero alle eccedenze della bilancia commerciale del resto del mondo, UE inclusa. Non è realistico credere che paesi in via di sviluppo, in grado d’interessare industrie che desiderino migrare,

¹⁷ Per il concetto di deindustrializzazione relativa si veda la nota a piè di pagina n. 15.

assumino un ruolo di rilievo nell'esportazione di capitali verso paesi industrializzati caratterizzati da elevati livelli salariali quali l'UE.

In base ai dati sopra esaminati **niente induce a ritenere che l'economia dell'Unione dia segni di deindustrializzazione**. È tuttavia possibile che nel corso di un periodo di crescita lenta e risultati modesti sotto il profilo della produttività e dell'innovazione possano manifestarsi condizioni tali da contribuire all'avvio di tale processo.

Ciò sembra indicare l'opportunità che **i responsabili del processo decisionale siano attenti a questo rischio potenziale**. È inoltre di fondamentale importanza che la Commissione segua sistematicamente gli sviluppi della situazione industriale sotto questo aspetto e che il Consiglio Competitività ne venga regolarmente informato.

4.2. Delocalizzazione

La delocalizzazione comporta il trasferimento della produzione e di altre attività di fabbricazione in località al di fuori del paese d'origine. La delocalizzazione costituisce un fenomeno che si è già verificato all'interno dell'UE e rispecchia l'evoluzione dei vantaggi comparativi di sedi produttive diverse e/o contesti economici diversi.

La delocalizzazione ha generato considerevole inquietudine tra i responsabili del processo decisionale, le parti sociali ed il pubblico più in genere. Il verificarsi di questo fenomeno è già stato paventato quando si cominciò a discutere dell'allargamento dell'Unione ai paesi dell'Europa centrale ed orientale, e questi timori sono riapparsi nel contesto del dibattito sulla globalizzazione. È ovviamente inevitabile che **condizioni di costo più favorevoli all'estero attraggano industrie che non sono in grado di produrre nel contesto di moderne economie industriali, caratterizzato da livelli salariali elevati**; la delocalizzazione d'altro canto naturalmente contribuisce alla crescita di *partners* commerciali meno ricchi.

Effettivamente il fenomeno della delocalizzazione ha interessato unicamente le attività a bassa intensità di tecnologia ed elevata intensità di manodopera. Il trasferimento di tali attività è tuttavia spesso accompagnato dal mantenimento o dalla creazione di posti di lavoro in Europa in comparti del terziario quali il design, il marketing e la distribuzione. Questa evoluzione delle specializzazioni è il riflesso di un'evoluzione dei vantaggi comparativi, nell'ambito della quale l'UE conserva i posti di lavoro caratterizzati da un'elevata intensità di capitale umano e di tecnologia, e di conseguenza da livelli corrispondentemente elevati dei salari reali. Da ciò si può trarre la lezione che oggi ed in futuro d'Europa deve sviluppare e consolidare ulteriormente la sua base manifatturiera concorrenziale. Per conseguire questo risultato occorre ottenere risultati migliori sotto il profilo dell'attività di R&S e dell'innovazione, consolidare la base di capitale umano e sviluppare condizioni idonee a sostenere la crescita delle imprese e della produttività.

Altri aspetti della delocalizzazione, quali il trasferimento di attività di R&S, costituiscono tuttavia un pericolo reale per il futuro dell'Europa. Le imprese stanno svolgendo una quota crescente delle loro attività di ricerca al di fuori dell'Europa, particolarmente in **settori caratterizzati da elevati contenuti tecnologici e forte intensità di ricerca** quale quello farmaceutico o quello delle biotecnologie. Queste attività si trasferiscono sempre più spesso negli USA per approfittare di condizioni più favorevoli sotto il profilo normativo, strutturale o finanziario oltre che della disponibilità di manodopera qualificata. In base ad un'indagine svolta dalla tavola rotonda europea (ERT – European Round Table) nel 2002 alcune società europee di primaria importanza hanno avvertito che in assenza di un drastico miglioramento del contesto operativo la maggior parte dei loro investimenti in nuove

attività di R&S sarebbe andata al di fuori dell'Unione, dove già si trova il 40% delle loro attività di questo tipo. Questo avviso dovrebbe sensibilizzare i responsabili del processo decisionale al rischio che attività basate sulla scienza e sulle conoscenze, molto promettenti per i nostri futuri livelli di benessere, possano diventare marginali all'interno dell'Unione.

Se da un lato chiaramente **vi sono forze economiche circa le quali i responsabili dell'Unione non possono né dovrebbero fare molto**, ve ne sono altre in rapporto alle quali dovrebbero assumere un ruolo più attivo. Essi dovrebbero ad esempio tener conto del processo di trasformazione in corso a livello industriale agevolando una sempre maggiore "osmosi" od interpenetrazione tra settore manifatturiero e terziario. **Essi dovrebbero anche essere consapevoli della funzione che il contesto in cui operano le imprese svolge nelle decisioni di trasferire determinate attività.** Se l'eventualità di delocalizzazioni in alcuni dei comparti industriali europei più concorrenziali fosse ad esempio riconducibile all'esistenza di condizioni ambientali sfavorevoli alla competitività nell'UE, piuttosto che a questioni di costo o di accesso ai mercati, occorrerebbe rivedere le politiche perseguite in questi campi. Se così fosse tale fenomeno solleverebbe seri interrogativi circa la capacità dell'Europa di mantenere un ruolo di punta in questi settori, che generano ricadute per tutto il resto dell'economia.

Grazie alla sua aumentata varietà di strutture salariali e capacità tecnologiche un'Europa ulteriormente allargata fornirà all'industria europea occasioni per riorganizzarsi in modo più concorrenziale. **L'obiettivo di fornire ai vicini dell'Europa allargata**, ed in particolare alla Russia, ai NSI occidentali ed ai paesi della riva meridionale del Mediterraneo, **la prospettiva di una partecipazione al mercato interno dell'Unione**¹⁸ purché tutti questi paesi allineino pienamente le loro legislazioni alla normativa europea e la pongano in vigore **farà inoltre usufruire** – alla pari di quanto hanno fatto gli accordi europei un decennio fa – le imprese dell'Unione tanto di un mercato interno di grandi dimensioni quanto di un accesso più agevole ad abbondanti fattori produttivi, umani o materiali. Ciò rafforzerà la competitività degli operatori dell'Unione consentendo loro di mantenere la propria presenza in segmenti di mercato caratterizzati da una forte concorrenza di fabbricanti dell'Estremo Oriente. Queste forme di cooperazione stanno già venendo sviluppate dai produttori tessili e di accessori dell'Unione in alcuni tra i paesi associati del Mediterraneo, ed altri comparti industriali o del terziario potrebbero senz'altro approfittare di accordi analoghi.

Benché la competitività di un'impresa dipenda fundamentalmente dall'efficienza con cui essa combina le diverse risorse di cui può disporre, le autorità pubbliche possono avere un'importante funzione nell'agevolare tale processo, favorendo l'instaurarsi di condizioni ambientali idonee. Ovviamente **condizioni ambientali inadatte ed un ambiente operativo scadente possono determinare oneri significativi per l'attività imprenditoriale, per non parlare degli effetti cumulativi di diversi strati sovrapposti di regolamentazione.** Chiaramente le politiche in questione spaziano su un'ampia gamma di settori ed interessano tanto gli Stati membri quanto la Commissione ed il Parlamento europeo, come si vedrà più avanti nel capitolo 5¹⁹.

¹⁸ Quale definita nella comunicazione "Europa ampliata - Prossimità: Un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali", COM(2003) 104 def. dell'11.3.2003.

¹⁹ Per una discussione più particolareggiata delle condizioni quadro si veda la comunicazione riguardante "La politica industriale in un'Europa allargata", COM(2002) 714 def. dell'11.12.2002.

5. COME AFFRONTARE MEGLIO LE QUESTIONI DI COMPETITIVITÀ

5.1. Porre l'analisi della competitività alla base di future iniziative

Per essere correttamente definiti in funzione degli obiettivi ed efficaci le politiche dell'Unione in tema di competitività devono basarsi su una valida analisi economica, per quanto ne riguarda sia gli aspetti orizzontali che quelli settoriali. Nel corso degli ultimi dodici mesi la Commissione ha presentato diversi documenti analitici relativi a differenti settori d'intervento²⁰.

L'analisi della competitività effettuata dalla Commissione ha tanto un carattere generale quanto uno specifico, e comporta il ricorso a strumenti direttamente e specificamente applicabili a questioni attinenti alla competitività come pure ad altri che lo sono in misura minore, quali ad esempio le politiche nel campo dell'istruzione e quelle regionali. Gli specifici strumenti analitici sono la relazione annua della Commissione sulla competitività e studi *ad hoc* sullo stesso argomento a corredo di rassegne dei risultati economici settoriali. Quest'anno un nuovo studio²¹ ci consentirà di arrivare ad un quadro più chiaro dei risultati ottenuti dai singoli settori industriali in termini di produttività e ci fornirà una base statistica coerente, che verrà aggiornata ogni anno, su cui fondarsi per effettuare una valida analisi.

La comunicazione sulla politica industriale ha anche stabilito che tale politica, **per quanto di natura orizzontale, dovrà tener conto della situazione concorrenziale dei singoli settori**. Questa impostazione è stata confermata dal recente Consiglio europeo nell'ottobre 2003. La Commissione continuerà inoltre a fornire **un'analisi di singoli settori industriali**, che servirà sia come base per individuare problemi di competitività specifici di particolari settori che per stabilire la combinazione ottimale di provvedimenti volti ad influenzare il contesto operativo di tutta una serie di settori d'intervento. Ciò dovrebbe altresì consentire alla Commissione di riflettere sugli strumenti da utilizzare per anticipare le ristrutturazioni a livello di settore industriale. Queste analisi verranno svolte **in stretto dialogo con tutte le parti interessate**, che esprimeranno le loro opinioni sotto forma di raccomandazioni relative agli interventi da effettuare a livello d'Unione e nazionale. Un esempio di questo modo di procedere è **l'iniziativa "G10 Farmaci"**: uno studio del 2002 ha messo in evidenza gli allarmanti problemi di competitività del settore farmaceutico e segnalato la necessità d'intervenire per migliorarne il contesto operativo. In seguito a ciò un gruppo ristretto di undici responsabili esecutivi d'alto livello²², in rappresentanza degli Stati membri e delle parti interessate, si è incontrato per arrivare ad esprimere un parere comune circa il futuro di questo settore industriale. Nel 2002 il gruppo ha concordato quattordici raccomandazioni d'ampia portata²³; in risposta ad esse la Commissione ha proposto una serie d'iniziative tramite cui essa e gli Stati membri possono collaborare per dar seguito a queste raccomandazioni. Il Consiglio ha adottato conclusioni di principio nelle quali si dà risalto all'importanza di mantenere un'industria farmaceutica concorrenziale in Europa per sostenere la nostra base scientifica e l'occupazione di livello qualitativamente elevato oltre che per svolgere appieno il nostro ruolo nel conseguire gli obiettivi fissati in fatto di sanità pubblica. In particolare il Consiglio ha invitato gli Stati membri a considerare come migliorare i loro sistemi di fissazione dei prezzi

²⁰ Tra cui il rapporto di Cardiff sul funzionamento del mercato interno dei beni e dei capitali, la relazione sulla competitività, il quadro di valutazione del mercato interno nonché i quadri di valutazione relativi a politica delle imprese ed innovazione.

²¹ Si veda M. O'Mahony e B. van Ark (a cura di, 2003), op. cit., nota a piè di pagina n. 14.

²² Il gruppo ad alto livello per l'innovazione e l'approvvigionamento dei farmaci.

²³ Il rapporto 2002 del gruppo ed altro materiale pertinente al G-10 sono disponibili sul sito: <http://pharmacos.eudra.org>

e dei rimborsi, e la Commissione a considerare come si possa sostenere tale processo. Altri esempi di questa impostazione sono dati da **STAR 21 per l'industria aerospaziale e LeaderSHIP 2015 per la cantieristica**.

La Commissione partecipa attualmente ad un'iniziativa riguardante la competitività del settore tessile e di quello dell'abbigliamento, e sta dedicando la sua attenzione anche ai servizi per le imprese. Seguiranno ben presto altre iniziative, relative segnatamente **al settore automobilistico ed a quello della meccanica**. L'industria automobilistica è uno tra i pilastri dell'economia dell'Unione; la Commissione ha dunque in programma di costituire un gruppo ad alto livello con lo scopo di analizzare le principali sfide che si presentano in questo campo e d'individuare metodi e mezzi per migliorare il contesto industriale generale, così da sfruttare pienamente e sviluppare i suoi cespiti industriali contribuendo a definire un approccio integrato alle pertinenti politiche. Ciò renderà possibile passare in rassegna la competitività dei diversi settori, valutando tra l'altro le ripercussioni delle decisioni precedentemente prese nel campo della normativa ed in altri campi.

5.2. Arrivare al quadro normativo più adatto

Nell'ambito del suo contributo all'iniziativa dell'Unione mirante a migliorare la regolamentazione la Commissione ha preso l'impegno di procedere ad ampie consultazioni di tutte le parti interessate ed ha instaurato un efficace sistema per valutare le ripercussioni economiche, sociali ed ambientali delle sue proposte prima di lanciarsi in un'iniziativa legislativa. Un importante elemento di questo processo consiste nel questionare la stessa necessità di una risposta legislativa e nel considerare la possibilità d'impostazioni alternative. Nel 2004 circa la metà delle proposte della Commissione che rientrano nella parte principale del suo programma di lavoro usufruirà di una valutazione a largo raggio dell'impatto, rispetto al 20% circa registrato nel primo anno di funzionamento del sistema. In termini globali si rafforzeranno le attività volte a garantire che la Commissione tenga nel debito conto la competitività nel presentare proposte a Consiglio, Parlamento europeo e Stati membri.

Un contesto normativo semplice ed efficace riveste un'importanza fondamentale ai fini del conseguimento dei nostri obiettivi in fatto di competitività; a livello europeo ciò significa in particolare un mercato interno ben funzionante e dinamico ed un'efficace disciplina della concorrenza. Consiglio, Parlamento europeo e Stati membri devono tutti recare il proprio contributo per accelerare il processo di riforma in questo campo.

5.2.1. Risolvere le questioni legislative in pendenza

Dopo il varo della strategia di Lisbona sono stati presi più di 25 provvedimenti legislativi per ampliare le riforme in questi campi, ed altre 30 proposte sono all'esame del Consiglio e del Parlamento europeo. La strategia per il mercato interno 2003-2006²⁴ definisce un programma esauriente d'iniziative volto a massimizzare i vantaggi del mercato interno in seguito all'ampliamento. **Questo programma è importante nel suo insieme e va attuato con vigore.**

Vi sono tuttavia **diverse proposte legislative pendenti** sulle quali **Consiglio e Parlamento europeo devono decidere con rapidità**. Queste proposte costituiscono elementi importanti per la competitività di un'Europa allargata, ma produrranno un massimo di vantaggi per l'ambiente in cui operano le imprese unicamente se si terranno nel debito conto le loro

²⁴ Comunicazione "Strategia per il mercato interno - Priorità 2003-2006", COM(2003) 238 def. del 7.5.2003.

interrelazioni e complementarità. La presente comunicazione non pretende fornire un elenco esauriente di tali proposte; menzionando alcuni esempi selezionati di notevole significato politico od economico essa mira tuttavia ad illustrare le forti sinergie trasversali che Consiglio e Parlamento europeo dovrebbero prendere in considerazione.

– La normativa comunitaria per la **tutela della proprietà intellettuale** costituisce un elemento fondamentale ai fini di un mercato interno efficiente, ma supporta altresì le attività di ricerca e l'innovazione. Se l'UE intende continuare ad attirare investimenti in attività di ricerca nonché prodotti ed idee innovativi deve garantire che la proprietà intellettuale sia tutelata in tutti gli Stati membri. Al tempo stesso occorre far sì che la protezione della proprietà intellettuale non ostacoli il processo d'innovazione e la sua diffusione, introducendo ad esempio periodi di tutela di durata eccessiva, né che venga utilizzata per intralciare la concorrenza. Benché negli ultimi anni si siano realizzati considerevoli progressi in questo campo, Consiglio e Parlamento europeo devono rapidamente licenziare e porre in vigore le proposte legislative in pendenza, che sono componenti fondamentali di un sistema efficace di protezione della proprietà intellettuale. Tra queste rientrano:

- il progetto di regolamento che stabilisce un **brevetto comunitario** giuridicamente certo e di costo abbordabile. La Commissione presenterà tra breve una proposta formale in tema di giurisdizione. Il sistema brevettuale comunitario richiede altresì una revisione della convenzione del brevetto europeo;
- il progetto di direttiva in tema di brevettabilità delle invenzioni attuate per mezzo di elaboratori elettronici;
- il progetto di direttiva riguardante **provvedimenti e procedure per garantire il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale**. Tale proposta integra il regolamento recentemente approvato per agevolare la confisca da parte delle autorità doganali di merci contraffatte e piratate provenienti da paesi estranei all'Unione²⁵.

– La proposta di una direttiva riguardante i **permessi d'ingresso e di residenza per ricercatori di paesi terzi** va vista nel contesto di una base europea di conoscenze ampia e dinamica, che disponga di risorse umane sufficienti ed altamente qualificate. Questa proposta è necessaria, alla pari dello sviluppo coerente delle iniziative prese sul piano nazionale (vedere la sezione 5.3), per rendere più attraente l'Europa per i migliori ricercatori del mondo e garantire la disponibilità delle risorse umane indispensabili per sostenere un incremento degli investimenti in attività di ricerca.

– L'Europa deve disporre di un ambiente commerciale che garantisca una corretta competitività e consenta alle imprese basate in Europa di adattarsi con maggiore efficienza al mercato interno così da rafforzare la propria competitività. La proposta della Commissione riguardante una **direttiva sulle offerte d'acquisizione** contribuirà allo sviluppo imprenditoriale in quanto sottometterà la gestione e la condotta delle imprese ad efficaci discipline di mercato ed agevolerà la ristrutturazione delle imprese, pur garantendo i diritti fondamentali in fatto di tutela. Il nuovo regolamento sulle fusioni d'impresе, di cui stanno attualmente discutendo Consiglio e Parlamento europeo, dispone una

²⁵ Regolamento (CE) 1383/2003 del Consiglio del 22.7.2003 relativo all'intervento dell'autorità doganale nei confronti di merci sospettate di violare taluni diritti di proprietà intellettuale e alle misure da adottare nei confronti di merci che violano tali diritti, GU L 196 del 2.8.2003, pag. 7.

semplificazione della procedura di deferimento a fini d'indagine dei casi di fusione dalla Commissione alle autorità degli Stati membri competenti per la concorrenza, chiarisce le prove sostanziali destinate a valutare le ripercussioni di tali fusioni sulla concorrenza ed introduce una certa flessibilità nel quadro temporale delle indagini sulle fusioni. Tale regolamento dovrebbe venir adottato entro la fine del 2003.

- Il fatto che il pacchetto legislativo venga adottato ed applicato in modo efficace riveste un'importanza fondamentale per la modernizzazione del **sistema degli appalti pubblici** europeo oltre che per garantirne la maggiore trasparenza ed apertura alla concorrenza. Il mercato degli appalti pubblici dell'Unione europea, che rappresenta il 16% circa del PIL dell'Unione, è ancora ben lontano dall'aver espresso il suo pieno potenziale. Gli appalti pubblici rappresentano un potente fattore d'attività imprenditoriale poiché costituiscono una componente fondamentale, quando non addirittura determinante, della domanda in diversi settori quali quelli sanitario, dei trasporti, della tutela ambientale e della difesa. Gli appalti pubblici svolgono inoltre spesso un ruolo fondamentale nello sviluppo di tecnologie qualificanti. Senza il pacchetto legislativo di cui si è parlato non si può realizzare né un mercato degli "appalti elettronici" di dimensioni europee, né un assetto giuridico adeguato a contratti complessi quali quelli pertinenti alle reti transeuropee. Al tempo stesso per potere aprire gli appalti alla concorrenza è imperativo disporre di una politica della concorrenza dinamica per garantire che pratiche anticoncorrenziali (vale a dire aiuti pubblici e cartelli) non annullino i potenziali vantaggi di procedure aperte d'appalto.
- Un mercato interno dinamico della vendita al minuto consentirà sia agli operatori economici che agli utenti (consumatori finali inclusi) di godere pienamente dei benefici del mercato interno. Esso deve garantire che i consumatori possano scegliere i beni ed i servizi più idonei a soddisfare le loro esigenze in qualunque località del mercato interno grazie ad una vigorosa politica comune di tutela dei consumatori. Se si vuole garantire il corretto funzionamento del mercato interno e dare impulso alle traslazioni transfrontaliere tuttavia nel campo del commercio al minuto resta molto da fare per quanto riguarda tanto i beni quanto i servizi. La proposta di **direttiva quadro sulle pratiche commerciali sleali** e la proposta di **regolamento in tema di cooperazione amministrativa** costituiscono importanti iniziative volte a ridurre a livello d'Unione le discrepanze tra le legislazioni nazionali in tema di tutela dei consumatori nonché la frammentazione del mercato.
- Per migliorare il contesto in cui operano i settori industriali occorre intervenire anche al di fuori del campo normativo, oltre che all'interno di esso. Esempi d'importanza cruciale nell'ambito normativo rientra la revisione della **legislazione UE in tema di medicinali**, di cui stanno attualmente discutendo Consiglio e Parlamento europeo, nonché la più recente **proposta della Commissione di una nuova legislazione in campo chimico**, che ha subito revisioni di rilievo in seguito ad una consultazione del pubblico e ad una esauriente valutazione dell'impatto. Il Consiglio europeo dell'ottobre 2003 ha dichiarato che la legislazione UE non dovrebbe costituire un intralcio per la competitività dell'Unione rispetto a quella delle altre principali zone economiche. In questo contesto esso ha rilevato che la proposta relativa alla nuova legislazione chimica costituirà la prima prova pratica di questa impostazione dato che fornirà agli operatori del settore un quadro stabile e prevedibile all'interno del quale sarà loro possibile programmare e svilupparsi, salvaguardando al tempo stesso la competitività ed incoraggiando l'innovazione.
- In termini più generali, l'iniziativa europea della Commissione a favore della crescita ha messo in risalto altre importanti decisioni in pendenza, destinate a mobilitare gli **investimenti sia pubblici che privati nelle reti transeuropee di trasporto**, nel lancio delle comunicazioni a banda larga e nel sostegno ad attività di ricerca, sviluppo ed

innovazione. Le reti di cui sopra costituiranno tutte un fattore d'importanza cruciale nel migliorare le condizioni concorrenziali nell'ambito dell'Unione. Per quanto occorra esplorare più a fondo i ruoli complementari del settore pubblico e di quello privato per quanto riguarda le infrastrutture, resta chiara l'importanza del ruolo spettante ai finanziamenti pubblici. In questo ambito rientrano le recenti proposte che aggiornano **le linee guida e le regole per il finanziamento relative alle reti transeuropee**, modifiche al sistema dell'eurovignetta e proposte riguardanti **l'imposizione tributaria in rapporto al trattamento di società madri e consociate nonché delle fusioni**.

5.2.2. Garantire che gli aspetti pertinenti alla competitività siano tenuti nella debita considerazione

Affinché l'Europa possa accelerare le decisioni pertinenti alle riforme strutturali e dare così impulso alla competitività ed alla crescita per salvaguardare la possibilità di perseguire gli obiettivi che si è fissata in campo sociale ed ambientale **Consiglio e Parlamento europeo dovrebbero seguire la strada indicata dalla Commissione e garantire che i provvedimenti da essa adottati tengano nel debito conto la competitività**. Tale modo di procedere deve basarsi su una consultazione aperta di tutte le parti interessate e su una corretta valutazione delle ripercussioni economiche, sociali ed ambientali delle varie proposte lungo l'arco di tutta la loro vita legislativa. La Commissione è disposta a sostenere questo impegno fornendo valutazioni dell'impatto ed aiutando altre istituzioni che lo desiderino a valutare le ripercussioni dei cambiamenti proposti. In questo contesto il **Consiglio europeo della primavera 2003** ha assegnato una funzione importante al Consiglio Competitività, **rilevando che quest'ultimo andrebbe consultato in merito a qualsiasi proposta potenzialmente atta a produrre effetti di rilievo sulla competitività, anche qualora essa esuli dalla sua responsabilità diretta**.

5.2.3. Recepire e applicare la legislazione a livello nazionale

Non basta adottare una legislazione valida, in base ad una seria valutazione delle sue ripercussioni. In seguito all'adozione da parte del Consiglio **gli Stati membri devono recepire nella propria legislazione gli atti che non siano direttamente applicabili, renderli operativi entro i termini prescritti** espletando le procedure amministrative del caso ed **applicarli correttamente nella pratica**. I dati più recenti forniscono un quadro abbastanza deprimente dell'impegno degli Stati membri in questo campo: il tempo medio necessario per adottare e recepire nelle legislazioni nazionali le direttive del mercato interno adottate tra il 1993 e l'aprile 2002 risulta di 2,28 anni. Ritardi nel recepimento che portano a superare i termini fissati ritardano un'efficace applicazione delle norme di altri 2,21 anni in media, il che corrisponde ad uno sfasamento temporale medio di 4,49 anni per l'attuazione di un normale provvedimento di riforma. Solo pochi Stati hanno ad esempio già recepito nei rispettivi ordinamenti la direttiva sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche, che avrebbe dovuto tradursi in atti nazionali entro il 31 luglio 2000. Questa direttiva, insieme a quella del brevetto comunitario, è d'importanza cruciale per inquadrare in modo chiaro ed efficace la proprietà intellettuale nel campo delle scienze della vita e delle biotecnologie, che dipende dalle conoscenze. In questo stesso campo diversi Stati membri non hanno ancora recepito nelle rispettive legislazioni la direttiva sul rilascio deliberato di organismi geneticamente modificati, per la quale il termine fissato era il 17 ottobre 2002. Questa direttiva ha tuttavia un'importanza fondamentale per fornire sia un quadro giuridico affidabile a livello di UE agli operatori economici che una procedura d'autorizzazione rigorosa,

trasparente ed efficace senza la quale la base scientifica e tecnologica europea in questo campo risulterà seriamente compromessa²⁶.

5.2.4. *Garantire la coerenza tra la legislazione nazionale e quella comunitaria*

Gli Stati membri devono essere infine consapevoli delle ripercussioni che le disposizioni nuove e già esistenti della legislazione nazionale hanno sulla competitività e valutarle adeguatamente. Essi stanno emanando un gran numero di atti in diversi settori nei quali la Comunità non è competente o non ha ancora proposto atti legislativi, ovvero la legislazione comunitaria lascia agli Stati membri una certa libertà di manovra. Nel solo campo della regolamentazione relativa a prodotti e servizi per la società dell'informazione gli Stati membri elaborano ogni anno tra i 500 e i 600 regolamenti, per lo più nei settori dell'alimentazione, dell'agricoltura, delle telecomunicazioni e dei trasporti²⁷. Il 10% in media dei progetti notificati alla Commissione dagli Stati membri risulta incompatibile con il trattato CE o col diritto derivato CE e va quindi modificato prima dell'adozione. Gli Stati membri dovrebbero garantire che la nuova legislazione non produca effetti negativi sull'ambiente in cui operano le imprese e che non dia origine a distorsioni o ad ostacoli ingiustificati agli scambi. In questo contesto la Commissione incoraggia gli Stati membri a fornire valutazioni dell'impatto all'atto di notificare regolamenti tecnici relativi a prodotti e servizi per la società dell'informazione.

5.3. **Aumentare l'impegno nel promuovere le attività di ricerca, l'innovazione e l'imprenditorialità**

È d'importanza cruciale porre in essere un ambiente commerciale favorevole alla ricerca, all'innovazione ed all'imprenditorialità. Per quanto essenziale sia fornire un quadro normativo di portata europea favorevole alle imprese, l'Europa deve comunque fare di più per promuovere la competitività. Il **programma d'azione per gli investimenti nella ricerca**²⁸ mira a rendere più attraente l'Europa per gli investimenti privati in attività di ricerca, conseguendo così gli obiettivi definiti dal Consiglio europeo di Barcellona nel marzo 2002, che prevedono un livello complessivo degli investimenti in questo campo pari al 3% del PIL facente capo per i due terzi ad operatori privati. Il programma d'azione comporta un insieme coerente di provvedimenti legislativi o di coordinamento ed incoraggiamento in diversi settori d'intervento quali attività di ricerca, innovazione, DPI, mercati finanziari, risorse umane, regolamentazione del mercato dei prodotti, incentivi tributari e politica della concorrenza. Esso è rivolto agli Stati membri, alla Commissione ed alle parti interessate (operatori del settore, investitori e settore della ricerca pubblica), ed in quanto tale costituisce un buon esempio di documento programmatico della Commissione in cui si concreta un approccio integrato alla competitività.

Il rafforzamento della ricerca e la promozione d'innovazione ed imprenditorialità costituiscono tuttavia campi in cui **ogni progresso è soprattutto nelle mani degli Stati membri** e dipende dal loro impegno a prendere le decisioni necessarie sul piano nazionale.

²⁶ Determinando ulteriori riduzioni degli investimenti in attività di ricerca e sviluppo in OGM a livello di UE, che hanno già accusato una flessione del 39% negli ultimi anni secondo uno studio recente (*Review of GMOs under research and development and in the pipeline in Europe*, IPTS/CCR, 2003, ISBN: 92-894-5572-1) e il trasferimento al di fuori dell'Unione delle attività di ricerca innovative, delle prove pratiche e della commercializzazione di nuovi OGM.

²⁷ Provvedimenti notificati a norma della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione.

²⁸ Comunicazione "Investire nella ricerca: un piano d'azione per l'Europa", COM(2003) 226 def. del 4.6.2003.

Anche in questo caso è opportuno che gli Stati membri considerino come le politiche nazionali interagiscono tra di loro e si ripercuotono sulla competitività. **Il metodo aperto di coordinamento** può rappresentare uno strumento prezioso in quanto trascende la questione della competenza e consente all'UE di contribuire far progredire settori che non sono di sua responsabilità. Tenendo conto delle differenze nazionali tale metodo contribuisce a determinare una maggiore coerenza/convergenza delle politiche nazionali nei confronti di obiettivi comunitari già decisi di comune accordo fornendo un dispositivo per il reciproco apprendimento basato sulla diffusione e sullo scambio di buone pratiche e sulla definizione di parametri di riferimento per la valutazione di argomenti specifici. Esso consente parimenti di controllare periodicamente i progressi compiuti grazie alla fissazione d'indicatori ed obiettivi oltre che a revisioni *inter pares*.

Gli Stati membri dovrebbero in particolare intensificare il loro impegno nei seguenti campi in cui si applica il metodo aperto di coordinamento:

- la *politica delle imprese*, campo nel quale nel novembre 2002 il Consiglio ha invitato Stati membri e Commissione a continuare su base volontaria le attività riguardanti obiettivi quantitativi e qualitativi in sette settori d'intervento d'importanza cruciale per la competitività precisati nel quadro di valutazione delle imprese, oltre che a considerare la possibilità di organizzare periodicamente verifiche, valutazioni e revisioni *inter pares* per discutere le politiche sviluppate negli Stati membri. Il Consiglio ha parimenti invitato Stati membri e Commissione a dare nuovo impulso alla promozione dell'imprenditorialità e delle piccole imprese fissando obiettivi quantitativi e qualitativi nel quadro della Carta europea per le piccole imprese, allo scopo di consentire una valutazione dei progressi compiuti prima del Consiglio europeo della primavera 2004;
- l'*innovazione*, campo in cui gli Stati membri e la Commissione dovrebbero intensificare la loro cooperazione per rafforzare gli esistenti processi di coordinamento delle politiche perseguite a livello nazionale nel quadro della tabella di marcia delle iniziative in tema d'innovazione. Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero parimenti porre in essere un quadro di obiettivi comuni per rafforzare l'innovazione nell'Unione, corredato di un dispositivo per valutare i progressi compiuti;
- infine, ed in risposta alle esigenze più recenti, la *politica della ricerca e della costituzione dello spazio europeo di ricerca*. In questo campo il Consiglio ha invitato Stati membri e Commissione ad avvalersi del metodo aperto di coordinamento per condividere esperienze, elaborare riforme reciprocamente coerenti per progredire verso l'obiettivo del 3% d'investimenti nella ricerca ed in particolare per sostenere la realizzazione delle parti del programma d'azione in tema d'investimenti nella ricerca che dipendono dagli Stati membri. Lo stesso vale per le iniziative nel campo delle risorse umane per le attività di ricerca, e segnatamente quelle che rientrano nella strategia di mobilità del SER, ed in particolare i provvedimenti urgenti contenuti nella comunicazione recentemente adottata in merito a carriere dei ricercatori²⁹.

In questo contesto, e tenuto conto delle loro debolezze strutturali, per conseguire gli obiettivi fissati dalla strategia di Lisbona è indispensabile procedere urgentemente ad una riforma dei sistemi d'istruzione e di formazione professionale³⁰.

²⁹ Comunicazione "I ricercatori nello spazio europeo della ricerca: una professione, molteplici carriere", COM(2003) 436 def. del 18.7.2003.

³⁰ Si veda la nota a piè di pagina n. 10.

5.4. Contributo della Commissione

La Commissione contribuirà a fornire al Consiglio, Parlamento europeo e Stati membri una visione più integrata delle sue attività connesse alla competitività, identificando in modo sistematico le sinergie tra interventi che contribuiscono direttamente a determinarla. Essa sta attualmente procedendo ad un'analisi della maggior parte delle politiche comuni per individuare le possibilità di migliorarne il contributo alla competitività industriale.

Nelle sue attività pertinenti alla competitività la Commissione fornirà in primo luogo un'analisi a livello tanto orizzontale quanto settoriale per individuare le necessità d'intervento. Solo in un secondo momento prenderà i necessari provvedimenti nel campo normativo oltre che in quelli delle attività di ricerca, dell'innovazione e dell'imprenditorialità.

La Commissione intende infine dare maggior risalto alle proposte che sottoporrà ad una valutazione d'ampia portata dell'impatto all'atto di presentare il suo programma annuo di lavoro. L'allegato 1 fornisce maggiori particolari in merito ad iniziative d'importanza cruciale miranti a migliorare la competitività, che la Commissione intende varare o perseguire nei prossimi dodici mesi.

6. CONCLUSIONI

La continua trasformazione strutturale della nostra economia, che riserva un ruolo sempre maggiore al settore terziario, rappresenta un'ineluttabilità economica. Essa comporterà necessariamente alcune delocalizzazioni ed altri aggiustamenti che provocheranno difficoltà d'ordine sociale ed economico ai diretti interessati. La crescente importanza che i servizi stanno assumendo nell'economia non comporta la necessità che la produzione industriale debba declinare. Effettivamente tale processo è stato finora associato ad una continua crescita della produzione industriale, nonostante un calo dell'occupazione nell'industria, resa possibile dal costante aumento della produttività industriale.

Il rallentamento nella crescita della produttività europea rappresenta una perdita di competitività ed è pertanto causa di serie preoccupazioni a causa dei rischi che esso comporta per le nostre prestazioni in campo industriale e per la nostra capacità di gestire l'aggiustamento strutturale. Perdita di competitività industriale e deindustrializzazione infatti rappresentano le facce opposte di una stessa moneta.

In base dei dati di cui disponiamo non vi sono per il momento prove incontrovertibili che l'Europa stia subendo un processo di deindustrializzazione in senso assoluto. L'aggiustamento strutturale delle nostre economie attualmente in corso causa tuttavia difficoltà a livello di economie locali, anche laddove l'economia nazionale risente positivamente di una migliore allocazione delle risorse. Per agevolare tale processo e potenziare la creazione di posti di lavoro è di fondamentale importanza incrementare il nostro potenziale di produttività e dare impulso alla nostra competitività. In questa ottica sono ingredienti fondamentali del processo di transizione gli investimenti in attività di ricerca, innovazione, formazione e TIC oltre che la riorganizzazione dell'attività lavorativa. È infine di fondamentale importanza anticipare queste sfide e prepararvisi meglio.

La presente comunicazione costituisce unicamente un'analisi preliminare di questa evoluzione. Nei prossimi mesi la Commissione intende approfondire ulteriormente tale analisi e presentare proposte al momento di dar seguito alla sua comunicazione in tema di politica industriale. Tali proposte s'inseriranno anche nel quadro delle attività volte a preparare le

future prospettive finanziarie, con cui s'intende fornire un progetto politico per l'Unione allargata a partire dal 2006.

La Commissione ha ripetutamente riconosciuto il significato della competitività per le prestazioni della nostra economia. Essa continuerà a insistere sull'importanza d'incrementare la crescita della produttività e coglierà l'occasione per affrontare nuovamente questa tematica nel prossimo rapporto della primavera 2004.

È parimenti d'importanza cruciale che Parlamento europeo e Consiglio decidano in merito alle importanti proposte di cui si stanno occupando che si ripercuotono sulla competitività, ed è altresì essenziale che entrambe queste istituzioni tengano pienamente conto delle conseguenze che ogni loro decisione ha per la competitività. In questo campo il Consiglio ha assegnato un compito importante al Consiglio Competitività, giacché quest'ultimo deve essere consultato e fornire il proprio parere anche in merito a proposte di più ampia portata che non rientrano nel campo della sua responsabilità diretta. Per svolgere tale compito il Consiglio deve riflettere circa le modalità ottimali d'interazione dei suoi diversi elementi. Il Parlamento europeo ha già sviluppato meccanismi di questo tipo.

La competitività europea risente anche delle politiche perseguite a livello nazionale. L'integrazione economica fa sì che la competitività dell'insieme non possa esser distinta da quella delle sue parti: a meno che ciascuno degli Stati membri non prenda i provvedimenti necessari a livello nazionale, risulterà impossibile garantire la competitività dell'Unione.

Da parte sua la Commissione continuerà a fornire analisi miranti ad individuare questioni critiche per la competitività. All'occorrenza essa formulerà le proposte del caso, dopo aver considerato quali alternative vi siano ad un approccio legislativo, aver consultato pubblicamente le parti interessate ed aver effettuato una valutazione dell'impatto.

Allegato 1:

Attività della Commissione ed iniziative che si ripercuotono sulla competitività

1. La politica industriale in quanto strumento per affrontare le sfide all'industria dell'Unione

L'analisi approfondita ed il controllo regolare della situazione nei singoli settori consentono alla Commissione d'individuare gli interventi necessari a garantire il sussistere delle condizioni di cui l'industria ha bisogno per sviluppare e realizzare il proprio potenziale concorrenziale. Nella sua comunicazione sulla politica industriale del dicembre 2002 la Commissione ha dichiarato che la maggior parte delle politiche dell'Unione possono apportare un contributo alla costituzione di un ambiente in cui le imprese prosperino, ponendo così condizioni favorevoli affinché l'Europa faccia fronte agli impegni presi a Lisbona e Göteborg. La Commissione ha in particolare insistito in merito alla necessità di perseguire **un'impostazione equilibrata in rapporto alla strategia di sviluppo sostenibile dell'Unione**, oltre che di garantire che in nessun caso lo sviluppo di uno dei pilastri di questa strategia vada a scapito degli altri.

Nel 2003 la Commissione ha proceduto ad un esame interno della maggior parte delle politiche perseguite dall'Unione. Ciò l'ha portata ad analizzare le premesse orizzontali che sono alla base di alcune politiche, quali **la funzione delle conoscenze in quanto fattore di sviluppo economico e di crescita oppure l'interazione tra crescita della produttività ed aumenti del tasso d'occupazione**. Un'altra analisi s'è concentrata su **competitività industriale e protezione dell'ambiente**, nell'intento di rendere più convergenti i dati su cui si basano la politica ambientale e quella industriale. Il fatto di passare in rassegna questi elementi ha anche consentito d'individuare alcune possibilità di migliorare il contributo fornito dalle politiche dell'Unione alla competitività industriale, rispettando al tempo stesso gli obiettivi primari di tali politiche. In seguito a tale attività la Commissione ha individuato alcuni aspetti che presentano un potenziale di sinergie, quali ad esempio:

- **politica regionale:** far fronte alle conseguenze industriali dell'allargamento, segnatamente sul piano settoriale; stimolare più efficacemente i sistemi regionali d'innovazione;
- **politica nel campo delle attività di ricerca e sviluppo:** approntare piattaforme tecnologiche che fungano da iniziativa portabandiera atta a contribuire alla competitività settoriale, sia in comparti tecnologici d'importanza cruciale che in comparti industriali già maturi;
- **politica della società dell'informazione:** stimolare lo sviluppo, l'adozione e l'impiego delle TIC, che costituiscono un importante elemento di crescita della produttività e miglioramento dell'efficienza nel settore pubblico, mediante un intervento sostenuto da tre pilastri: il piano d'azione eEurope, l'incoraggiamento della concorrenza e degli investimenti ottenuto definendo un contesto giuridico prevedibile, e la promozione dell'innovazione grazie al sostegno delle attività di ricerca e sviluppo;
- **politica dell'istruzione e della formazione:** progredire in tema di riconoscimento delle qualifiche professionali, definire iniziative per rilevare le carenze di capacità

professionali e garantire l'offerta di manodopera qualificata, organizzare collaborazioni tra il settore dell'istruzione e la comunità imprenditoriale nell'intento di promuovere l'imprenditorialità sono tutte iniziative che andrebbero a vantaggio del settore;

- **politica commerciale:** sviluppare la dimensione esterna del mercato unico, ad esempio promuovendo impostazioni comuni nel campo delle norme tecniche e della valutazione della conformità; favorire l'accesso degli esportatori dell'Unione ai mercati di paesi terzi; per quanto riguarda l'industria tessile e dell'abbigliamento, migliorare fattori di competitività connessi ad innovazione, attività di ricerca, capacità professionali, tecnologie e valore aggiunto per seguire l'evoluzione del settore, in particolare nella prospettiva di un'abolizione delle restanti quote;
- **politica ambientale:** studiare la possibilità di alternative volontarie alla regolamentazione, sviluppare una politica produttiva sostenibile ed analizzare le condizioni di un ulteriore sviluppo delle ecoindustrie, nonché comparare i costi a breve termine ed i vantaggi a lungo termine di una protezione più rigorosa dell'ambiente;
- **politica della concorrenza:** considerare la possibilità di analizzare tutta una gamma di problematiche importanti per la competitività industriale, quali quella dei mercati geografici di rilievo o quella delle modalità per stimolare l'innovazione e la sua diffusione in modo coerente con la disciplina della concorrenza;
- **politica tributaria:** esaminare la possibilità di tassare a livello di paese d'origine le PMI potrebbe aprire la strada per agevolare la costituzione, lo sviluppo e la cessione di imprese; fare maggiore ricorso a tutta una gamma di strumenti, tra cui lo scambio di pratiche ottimali, potrebbe aiutare gli Stati membri ad individuare valide possibilità di migliorare il trattamento tributario delle imprese senza dar luogo a problemi di competenza;
- **mercato interno:** il fatto d'ottimizzare le procedure d'acquisizione nel campo della difesa comporterebbe enormi vantaggi sotto il profilo industriale;
- **politica occupazionale:** sarebbe utile discutere problemi di competitività nell'ambito del dialogo sociale e settoriale;
- **politica di protezione della salute e dei consumatori:** occorre garantire che vengano conseguiti gli obiettivi pertinenti ad un livello elevato di protezione della salute e dei consumatori senza pregiudicare la competitività delle imprese, ed in particolare delle PMI;
- **politica energetica e dei trasporti:** occorre anticipare gli sviluppi a lungo termine nel settore dell'energia (segnatamente i livelli di prezzo) e dei trasporti, particolarmente per quanto riguarda le ripercussioni sulla competitività industriale. L'UE deve inoltre promuovere una propria impostazione delle questioni connesse alle norme in fori internazionali quali l'ICAO o l'OMI.

La Commissione intende fornire agli inizi del 2004 rapporti più esaurienti circa i risultati delle analisi effettuate in questi campi.

2. *Ulteriori progressi verso un quadro giuridico prevedibile*

La Commissione continuerà a adoperarsi per migliorare il quadro giuridico in cui operano le imprese presentando alcune importanti iniziative:

- *un prospero mercato interno delle merci*: la Commissione intende presentare diverse proposte legislative miranti a consolidare il funzionamento del mercato interno dei prodotti. Una proposta di **regolamento sull'applicazione del reciproco riconoscimento** mirerà a migliorare la libera circolazione dei beni in settori non armonizzati. La presentazione di una **proposta per affrontare aspetti applicabili a tutti i settori coperti dal “sistema del nuovo approccio”** consentirebbe di rendere più coerenti tra loro le direttive in tema di “nuovo approccio” e renderne più uniforme l'applicazione;
- *un regime modernizzato di aiuti pubblici*: la Commissione sta attualmente prendendo diverse iniziative nell'ambito della sua attività di riforma e modernizzazione della disciplina degli aiuti pubblici. Questo processo mira a semplificare l'approvazione di aiuti atti a favorire il conseguimento degli obiettivi economici della Comunità, pur mantenendo un controllo rigoroso delle forme d'aiuto idonee a produrre le maggiori distorsioni. Tra le iniziative proposte rientrano:
 - proroga **dell'esenzione per categoria accordata agli aiuti pubblici per le attività di R&S delle PMI**, da adottare nei primi mesi del 2004. Ciò semplificherà molto l'attuazione di progetti volti a sostenere gli investimenti delle PMI in attività di R&S negli Stati membri;
 - una revisione delle linee guida della Comunità sugli **aiuti pubblici destinati a salvare e ristrutturare** le imprese in difficoltà, che acceleri l'approvazione di provvedimenti di salvataggio e nel contempo minimizzi le ripercussioni negative sull'ambiente concorrenziale dei provvedimenti di ristrutturazione più a lungo termine;
 - il varo di consultazioni con gli Stati membri prima della fine del 2003 in merito ad un approccio estremamente semplificato per la valutazione di alcuni tipi di aiuti, per i quali si può ritenere poco probabile che abbiano ripercussioni di rilievo sulla concorrenza o sugli scambi commerciali nella Comunità a causa del loro importo o dei settori interessati. Ciò riguarda in particolare gli aiuti miranti a consentire il conseguimento d'importanti obiettivi comunitari, quali la promozione delle attività di ricerca e sviluppo, la protezione dell'ambiente, la creazione di posti di lavoro nuovi e di migliore qualità, la promozione della formazione e delle PMI;
- *un vero mercato interno dei servizi*: ai servizi fa capo quasi il 70% del PIL e dell'occupazione nell'Unione. In diversi settori del terziario tuttavia (quali turismo, distribuzione, edilizia, ingegneria, consulenza e agenzie di lavoro) il mercato interno è lungi dall'essere realizzato. La frammentazione delle disposizioni giuridiche impedisce ai fornitori di servizi di realizzare economie di scala, determina perdite di efficienza, soffoca la concorrenza e frena il potenziale del terziario di creare imprenditori più dinamici e più posti di lavoro. Prima della fine del 2003 la Commissione presenterà una **proposta di direttiva sui servizi nel mercato interno** che stabilirà un quadro normativo per disciplinare la prestazione transfrontaliera di servizi tra gli Stati membri. Tale quadro sarà integrato da **provvedimenti di natura non legislativa** miranti a migliorare la competitività dei servizi connessi alle imprese ed a promuovere l'attività imprenditoriale in tali settori. Un'ulteriore proposta **estenderà al settore terziario il sistema di notifica della**

legislazione nazionale vigente nel settore delle merci e delle telecomunicazioni. Sarebbe opportuno che gli Stati membri accordassero la priorità ad una rapida adozione di questa proposta ed al suo recepimento nelle legislazioni nazionali, se si vuole che essa produca effetti reali sull'economia dell'Unione prima del termine del 2010 fissato dal Consiglio di Lisbona. Non basta tuttavia concentrare il proprio impegno sulla prossima proposta relativa ai servizi. La **direttiva sul reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali**, il **regolamento sulle attività promozionali** nonché la direttiva quadro **sulle pratiche commerciali sleali** sono strettamente connesse alla proposta di direttiva sui servizi e sono essenziali per trasformare in realtà il mercato interno dei servizi;

- *completare il mercato interno dei servizi finanziari*: l'integrazione dei servizi e dei mercati finanziari fungerà da catalizzatore della competitività e della crescita in tutti i settori dell'economia. Essa ridurrà il costo del capitale per le imprese, ed in particolare per le imprese in fase d'avviamento caratterizzate da contenuti fortemente innovativi od altamente tecnologici. Visto che 36 dei 42 provvedimenti previsti nel piano d'azione per i servizi finanziari sono stati già adottati la riforma in questo campo è ben avviata. Nel 2004 la Commissione presenterà le ultime proposte contemplate dal piano d'azione, tra cui una nuova **direttiva sull'adeguatezza delle risorse patrimoniali**, e lancerà un dibattito che coinvolga tutte le principali parti interessate volto a valutare la situazione dei mercati finanziari dell'Unione sotto il profilo dell'integrazione;
- molto rimane da fare nel *settore del commercio al minuto* per quanto riguarda sia le merci che i servizi, allo scopo di garantire il corretto funzionamento del mercato interno e dare impulso alle transazioni transfrontaliere. La Commissione è già impegnata a **rivedere la normativa consolidata esistente nel campo della protezione dei consumatori** per individuare gli ostacoli al mercato interno ed i settori nei quali sarebbe opportuno consolidare o semplificare. Nel 2004 la Commissione definirà un programma di lavoro per questa revisione.

3. **Promuovere ricerca, innovazione ed imprenditorialità**

Basandosi su iniziative prese nel 2002 e nel 2003 la Commissione proseguirà le attività iniziate e formulerà proposte miranti a promuovere le attività di ricerca, l'innovazione e l'imprenditorialità in tutta l'Unione.

- Nel contesto del tentativo di realizzare uno spazio europeo della ricerca la Commissione sta costituendo **piattaforme tecnologiche europee**³¹ in settori d'importanza cruciale per lo sviluppo tecnologico. Le piattaforme tecnologiche europee riuniscono diversi operatori pubblici e privati interessati a formulare ed attuare una visione ed una strategia comuni per sviluppare e impiegare tecnologie chiave in Europa. Esse mirano ad incoraggiare una maggiore e più efficace mobilitazione della ricerca, oltre che ad affrontare gli ostacoli di natura non tecnica; esse possono parimenti fornire validi elementi per le attività riguardanti la competitività settoriale.

Ai primi di settembre, basandosi sulle esperienze in tema di piattaforme tecnologiche europee precedentemente accumulate nel settore dell'aeronautica e del trasporto ferroviario, la Commissione ha compiuto i primi passi per il varo di una **collaborazione europea per l'economia sostenibile dell'idrogeno** allo scopo di contribuire allo sviluppo

³¹ Secondo quanto annunciato nella comunicazione "Investire nella ricerca: un piano d'azione per l'Europa", COM(2003) 226 def. del 4.6.2003 e nell'iniziativa della Commissione a favore della crescita.

di una strategia integrata per questo combustibile chiave del futuro. Si stanno costituendo altre piattaforme tecnologiche in settori tecnologici d'importanza cruciale³², ed è in preparazione un primo rapporto sul progredire dei lavori. Entro il giugno 2004 il varo di una prima serie di piattaforme tecnologiche europee dovrebbe essere concluso.

– Verranno perseguite le attività volte a definire strategie europee ovvero a promuovere sviluppi tecnologici comuni nel settore spaziale come pure in quello della difesa ed in quelli affini nell'intento di garantire a lungo termine una base industriale concorrenziale in questi campi:

- la comunicazione della Commissione riguardante “Difesa europea – Questioni industriali e di mercato”³³ ha contribuito a concentrare l'attenzione sui vantaggi derivanti dalla costituzione di un mercato interno degli equipaggiamenti per la difesa oltre che sulla necessità di una maggiore cooperazione nel campo delle acquisizioni e delle attività di ricerca connesse alla difesa ed alla sicurezza. Di conseguenza la Commissione presenterà nel 2004 un **libro verde sulle acquisizioni nel settore della difesa** nonché un **manuale europeo sulla normalizzazione della difesa** (da utilizzare per i contratti d'appalto nel campo della difesa). È stato inoltre costituito un “gruppo di personalità di spicco” per sviluppare la visione di un futuro programma di ricerca riguardante la sicurezza e fornire alcuni indirizzi in questo campo. In questo spirito verrà proposta nel dicembre 2003 un'iniziativa preparatoria per il periodo 2004-2006 in tema di ricerca connessa alla sicurezza, dotata di finanziamenti per 65 milioni di €. Tale iniziativa andrà adottata e varata nei primi mesi del 2004. La Commissione contribuirà infine alle attività volte a costituire nel corso del 2004 un'**agenzia nel campo delle capacità di difesa che si occupi di sviluppo, ricerca, acquisizione ed armamenti**, secondo quanto deciso dal Consiglio europeo del giugno 2003;
- l'industria aerospaziale ha un carattere “abilitante” in quanto contribuisce all'attuazione di tutta una gamma di politiche comunitarie che vanno da quelle riguardanti ambiente, agricoltura e trasporto a quelle nel campo della cooperazione per lo sviluppo e delle relazioni esterne, ed ha un enorme potenziale sociale, economico e commerciale. Il **libro bianco sulla politica spaziale europea**³⁴ rappresenta un invito a mobilitare tutti gli interessati per affrontare nuovi traguardi e nuove sfide. Esso comprende una strategia, indirizzi fondamentali riguardanti ruoli e responsabilità degli operatori principali, un programma d'azione ed alcune considerazioni iniziali in tema di risorse. Tra gli obiettivi a livello di politiche rientrano un quadro più certo e prevedibile in cui le parti interessate possono programmare, investire ed incrementare le loro quote di mercati commerciali ed istituzionali in rapida crescita. Tra le attività considerate dal libro bianco vi sono il programma internazionale **GALILEO** per la radionavigazione satellitare e l'iniziativa **GMES** (Global Monitoring for Environment and Security – rilevazione globale per l'ambiente e la sicurezza) nonché la possibilità di far accedere alla banda larga zone rurali e remote ed altre tecnologie per superare la discriminante digitale. Tutte e tre queste iniziative

³² Ad esempio genetica del regno vegetale, trasporti su strada, comparti specifici delle nanotecnologie e delle TIC, siderurgia.

³³ “Difesa europea – Questioni industriali di mercato – Verso una politica comunitaria in tema di attrezzature militari”, COM(2003) 113 def. dell'11.3.2003.

³⁴ *Spazio: una nuova frontiera europea per un'Unione in espansione. Piano d'azione per attuare una politica spaziale europea*, COM(2003) 673 dell'11.11.2003.

usufruiranno dei dispositivi contemplati dall'accordo quadro tra la Comunità europea e l'ESA.

- Nei **settori delle scienze della vita e della biotecnologia**, che rappresentano un pilastro fondamentale dell'emergente economia basata sulle conoscenze, la Commissione ha definito un quadro delle attività in questo campo con la sua comunicazione sulle scienze della vita e la biotecnologia³⁵. Il piano d'azione in trenta punti che vi figura definisce un approccio integrato alla questione della competitività di questo settore, nell'intento di sfruttare le attività di ricerca ed il potenziale innovativo e di ampliare nel contempo il campo d'applicazione di queste discipline per farvi rientrare questioni sociali e normative. La mancanza di capitali sufficienti rappresenta un pesante vincolo per le imprese che operano in questo campo, che ne condiziona la crescita ed il passaggio dalla fase di avviamento ad una più matura. La soluzione dovrebbe essere rappresentata da un'iniziativa che veda la cooperazione di Commissione, gruppo BEI e Stati membri per esaminare gli strumenti di cui ciascuno dispone, che vanno dai fondi d'investimento all'assetto tributario, così da ottimizzare l'impiego delle capacità esistenti. In questo campo, come in altri settori basati sulla ricerca ed altamente innovativi, riveste un'importanza fondamentale la disponibilità di un mercato europeo funzionante dei capitali di rischio.
- Commissione e BEI hanno stabilito una stretta cooperazione per garantire la complementarità e la sinergia dei rispettivi strumenti destinati a promuovere le attività di ricerca e l'innovazione. La BEI ha programmato un considerevole aumento delle risorse che destina a sostenere gli investimenti in attività di ricerca ed innovazione, le quali dovrebbero passare dai 15,3 miliardi di € per gli anni successivi al 2000 a più di 50 miliardi di € nel corso del prossimo decennio nell'ambito della nuova iniziativa **"Innovazione 2010" (i2010i)**. Si metterà inoltre particolare impegno nel tentativo di ottimizzare l'impiego della gamma più ampia di strumenti realizzati dalla BEI per meglio rispondere alle esigenze d'impresa in fasi diverse di sviluppo, in particolare per quanto riguarda il finanziamento di grandi progetti transnazionali di R&S (vale a dire nell'ambito dell'iniziativa a favore della crescita), oltre che per migliorare l'accesso ai capitali di rischio per le imprese a forte crescita che operano nei settori a base tecnologica.
- Coerentemente con gli obiettivi in tema di politica industriale e col piano d'azione sugli investimenti in attività di ricerca la Commissione individuerà, nel quadro del futuro **piano d'azione in tema d'innovazione**, criteri che consentano di definire le imprese innovative in modo da rendere possibile un'applicazione più efficace delle politiche comunitarie ed un migliore orientamento delle iniziative nazionali atte a ripercuotersi sull'innovazione. Questo quadro comunitario dovrebbe anche contribuire a fare emergere un'opinione consensuale europea riguardante "l'imperativo d'innovare", consentendo di definire obiettivi precisi e quantificati in tema di contesto normativo ed incoraggiando provvedimenti di sostegno. Il piano d'azione dovrebbe **mobilitare gli operatori dell'innovazione** e coordinarne le attività mediante una serie di provvedimenti ideati per sviluppare appieno la **nozione di uno spazio europea della ricerca e dell'innovazione**; quest'ultima sarebbe oggetto di attenzioni particolari miranti ad intensificare il trasferimento transnazionale di tecnologie e ad aumentare il numero e l'efficacia dei raggruppamenti (*clusters*) in Europa. Ciò comporta ad esempio iniziative volte a costituire "reti europee di reti" nel campo del trasferimento di tecnologie; la professionalizzazione delle reti locali e regionali e delle strutture di sostegno per le imprese, ad esempio grazie all'impiego di contratti di qualità, marchi d'eccellenza o formazione nel campo della

³⁵

"Le scienze della vita e la biotecnologia – Una strategia per l'Europa", COM(2002) 27 def. del 23.1.2002.

proprietà intellettuale; l'interconnessione delle iniziative europee con altre iniziative internazionali quali EUREKA; l'individuazione delle buone pratiche o eventualmente un contratto di qualità per i raggruppamenti con la partecipazione dei comparti interessati. L'innovazione rappresenta un fenomeno pluridimensionale, e queste iniziative copriranno quindi anche gli aspetti non tecnologici dell'innovazione quali **l'innovazione gestionale o il design**.

- Il **libro verde sull'imprenditorialità** pubblicato agli inizi di quest'anno ha dato avvio ad un dibattito di ampia portata sui modi in cui incoraggiare l'attività imprenditoriale e la crescita delle imprese. Le risposte alle consultazioni del pubblico, durate fino al giugno 2003, hanno evidenziato l'esigenza di un'impostazione coordinata e d'ampio respiro che renda compatibili le iniziative prese in vari settori d'intervento ed a diversi livelli decisionali e ne garantisca l'interazione positiva. Nel 2004 la Commissione presenterà un **piano d'azione per affrontare i principali problemi rilevati**. Questo piano d'azione coprirà una gamma di settori d'intervento ed affronterà tre aspetti del problema: ridurre gli ostacoli per gli imprenditori europei, ed in particolare per le PMI; liberare le ambizioni degli imprenditori in campo di crescita; infine, incoraggiare più persone ad avviare un'impresa. Particolare attenzione verrà dedicata ai campi in cui occorre conseguire rapidamente progressi misurabili, quali l'educazione all'imprenditoria, il consolidamento dei bilanci, un migliore ascolto delle PMI, la tutela sociale delle PMI, la costituzione di reti d'impresе e la promozione di reti di sostegno per le imprese.
- I **sistemi europei d'istruzione e di formazione** presentano debolezze strutturali e vanno urgentemente riformati per conseguire gli obiettivi della strategia di Lisbona. In assenza di risolutive riforme e d'investimenti le carenze in questo campo sono indubbiamente destinate ad aumentare. In base alle conclusioni dei gruppi di lavoro costituiti nel quadro dell'iniziativa "Istruzione e formazione 2010" oltre che dei rapporti nazionali in tema d'istruzione, apprendimento lungo l'arco della vita lavorativa e mobilità, la Commissione ha elaborato proposte di riforma che figurano nella comunicazione recentemente adottata a questo proposito³⁶. Tali proposte si concentrano su quattro leve d'importanza prioritaria: puntare la riforma sugli investimenti in aspetti cruciali per ogni paese; rendere una realtà l'apprendimento lungo l'arco della vita lavorativa; costituire un'Europa dell'istruzione e della formazione; infine, attribuire a "Istruzione e formazione 2010" il suo giusto posto nell'attuazione della strategia di Lisbona.
- Nel 2004 Commissione e Stati membri continueranno a discutere il quadro delle politiche e della normativa in cui realizzare gli interventi dei fondi strutturali e di coesione dopo il 2006. Il sostegno ad attività di ricerca, innovazione ed imprenditorialità avrà un'importanza centrale nelle future strategie di sviluppo regionale.

³⁶ Si veda la nota a piè di pagina n. 10.

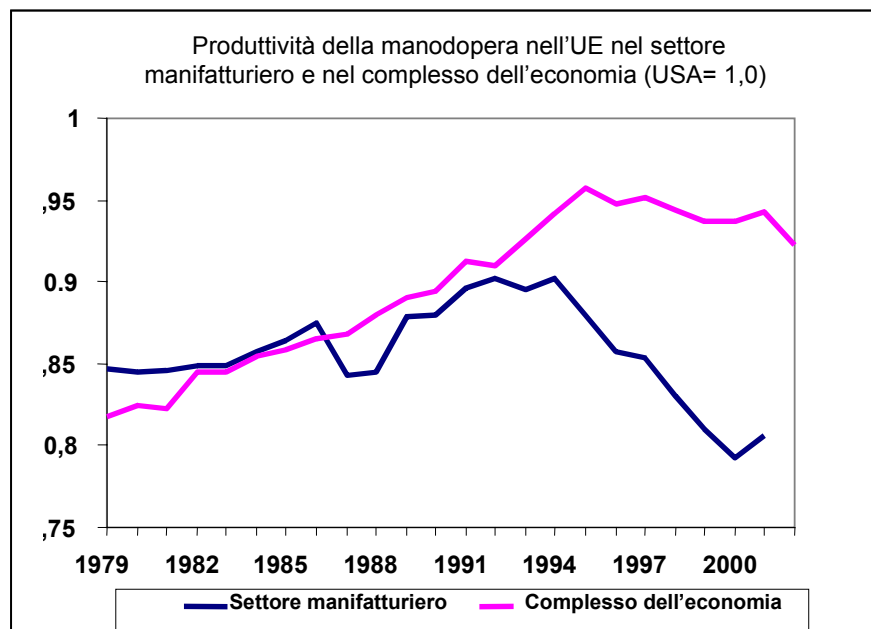
Allegato 2: Dati fondamentali relativi al settore manifatturiero

Comparto	Crescita di valore aggiunto, occupazione e produttività della manodopera*			Quota dell'industria manifatturiera*		Bilancia commerciale dell'UE15 ⁺	
	Valore aggiunto (a prezzi 1995)	Occupazione	Produttività della manodopera	(in % del valore aggiunto a prezzi del 1995)		(miliardi di €)	
				1979	2001	1989	2001
Valvole e tubi per l'elettronica	8,5	-0,1	8,6	0,2	1,0	na	na
Attrezzature per le telecomunicazioni	7,3	-1,2	8,6	0,4	1,6	na	na
Burotica	7,4	-0,6	8,0	0,3	1,2	- 16,3	- 33,5
Ricevitori radiotelevisivi	3,9	-2,3	6,3	0,3	0,6	- 11,9	- 17,7
Estrazione ed industria mineraria	-0,2	-5,1	4,9	3,4	2,5	na	na
Chimica	3,4	-1,3	4,7	4,7	7,5	14,0	53,5
Altri strumenti	2,5	-1,8	4,4	0,4	0,5	na	na
Metalli di base	0,7	-3,1	3,7	2,9	2,6	- 5,1	- 15,6
Fornitura di energia elettrica, gas ed acqua	2,2	-1,2	3,4	7,1	8,6	- 0,5	0,6
Abbigliamento	-0,2	-3,4	3,2	2,2	1,6	- 9,1	- 29,1
Altre macchine ed apparati elettrici	2,5	-0,7	3,2	2,4	3,2	3,5	4,6
Costruzione e riparazione di navi e imbarcazioni	-0,1	-3,3	3,1	0,6	0,5	na	na
Pasta di cellulosa, carta e prodotti derivati	2,0	-1,0	3,0	1,8	2,1	0,8	5,3
Materiale ferroviario ed equipaggiamenti per i trasporti	0,7	-2,1	2,8	0,4	0,3	34,7	68,3
Aeromobili e veicoli spaziali	2,1	-0,6	2,7	0,9	1,1	na	na
Strumenti scientifici	2,4	-0,2	2,6	1,1	1,4	- 1,6	0,8
Tessili	-0,8	-3,2	2,3	3,7	2,3	- 0,2	- 0,8
Prodotti minerali non metallici	1,1	-1,3	2,3	3,6	3,4	5,4	7,6
Veicoli a motore	1,6	-0,7	2,3	4,5	4,8	16,7	43,3
Pellami e calzature	-1,1	-3,3	2,2	1,4	0,9	0,9	- 3,0
Legno e prodotti di legno e sughero	1,1	-1,0	2,1	1,7	1,6	- 4,4	- 4,8
Cavi isolati	1,1	-1,0	2,1	0,3	0,3	na	na
Gomma e plastica	2,4	0,6	1,8	2,7	3,5	2,5	4,4
Prodotti alimentari, bevande e tabacco	1,1	-0,6	1,7	7,1	6,9	2,3	7,0
Stampa e editoria	1,6	-0,1	1,7	3,7	4,0	1,7	3,1
Ingegneria meccanica	0,6	-1,1	1,7	7,7	6,7	na	na
Manufatti metallici	0,8	-0,8	1,6	6,7	6,1	5,4	6,9
Mobilia, manufatti vari; attività di riciclo	0,4	-0,7	1,1	3,2	2,7	2,0	- 6,2
Raffinazione di oli minerali, coke e combustibili nucleari	-3,6	-2,0	-1,7	2,8	0,9	- 7,5	- 6,4

Fonte: * B. van Ark et. al. (2003): *European Productivity and Competitiveness A Sectoral Perspective*, studio elaborato per la Direzione generale Imprese della Commissione europea, di prossima pubblicazione; + Eurostat: *Panorama dell'industria europea*, edizione 2002; na = non disponibile.

Allegato 3:

Il rallentamento della crescita e della produttività dell'industria manifatturiera dell'UE negli anni scorsi si rispecchia anche nel considerevole allargamento del divario di produttività nei confronti degli USA



Fonte: M. O'Mahony e B. van Ark (a cura di): *EU Productivity and Competitiveness: An Industry Perspective Can Europe Resume the Catching-up Process?*, 2003, uno studio elaborato per la Direzione generale Imprese.