
5. LE POLITICHE EUROPEE PER IL RILANCIO DELLA STRATEGIA DI LISBONA

5.1 La liberalizzazione dei servizi: la rilevanza della direttiva Bolkestein

A cinque anni dalla definizione della «strategia di Lisbona», la Commissione europea ha valutato i risultati finora raggiunti in termini di crescita e occupazione rispetto agli obiettivi posti dal Consiglio europeo del 2000¹ e indicato la necessità di perseguire riforme economiche adeguate per rendere l'Europa l'economia più dinamica e competitiva. Il Consiglio europeo del marzo 2005 ha individuato nell'apertura dei mercati, nel buon funzionamento del mercato interno e nella creazione di un mercato unico dei servizi alcune delle misure essenziali per rafforzare il potenziale di crescita dell'economia europea nel medio-lungo termine.

In questo processo, i servizi privati² svolgono una funzione importante, per la rilevanza che ricoprono nell'economia europea e perché possono stimolare la ristrutturazione e favorire la competitività di altri settori e, dunque, del sistema economico nel suo complesso.

La rilevanza economica del settore dei servizi

Dagli anni Novanta i servizi sono stati generalmente le attività economiche più dinamiche e hanno contribuito a spiegare gran parte del tasso di crescita sia delle principali economie europee (compresa l'Italia), sia degli Stati Uniti³ (tab. 5.1). Nel 2003 i servizi privati hanno rappresentato il 75% circa del valore aggiunto dell'Unione europea a 15, una quota leggermente più bassa di quella degli Stati Uniti. Sempre nell'UE a 15, il settore ha impiegato nel 2003 più del 41% degli occupati (ma era il 37% già nel 1993), con livelli superiori alla media europea, tra il 42 e il 55%, in Belgio, Lussemburgo, Olanda e Regno Unito.

Anche in Italia, negli ultimi dieci anni, il settore dei servizi è stato il più dinamico, ma con tassi di crescita più contenuti rispetto a quelli registrati negli altri paesi prima citati, fatta eccezione per la Francia (tab. 5.1). È diventato anche il settore più rilevante in termini di valore aggiunto (circa il 71% dell'intera economia) e di occupati (il 39% circa dell'occupazione totale) tra il 1993 e il 2003 e ha contribuito per oltre il 75% alla crescita dell'economia⁴.

¹ Un tasso medio di crescita economica del 3% e un tasso di occupazione al 70% entro il 2010. Cfr. Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Lisbona, 23 e 24 marzo 2000, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00100-r1.i0.htm; Commissione europea (2005), *Lavoriamo insieme per la crescita e l'occupazione. Un nuovo slancio per la strategia di Lisbona*, Comunicazione al Consiglio europeo COM(2005) 24 def., febbraio; High Level Group (2004), *Affrontare la sfida: la strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione*, novembre.

² Il comparto ricopre branche di attività economica molto eterogenee tra di loro, quali commercio e pubblici esercizi (tra cui alberghi e ristoranti), trasporti, magazzinaggio e comunicazioni, intermediazione finanziaria, attività immobiliari e altri servizi alle imprese.

³ L'ottima *performance* degli Stati Uniti dal 1993 al 2001 non sembra riconducibile a un settore in particolare, quanto piuttosto agli alti tassi di crescita mostrati da tutti i settori dell'economia.

⁴ Salvo diverse indicazioni, le stime presentate sono elaborazioni CSC su dati OCSE.

Nei moderni sistemi produttivi i servizi tendono inoltre ad assumere una crescente importanza per la competitività: nel complesso sistema di interdipendenze che caratterizzano le moderne economie, i servizi sono parte degli input impiegati per la produzione di beni finali. Si stima che il peso dei servizi sul valore della produzione manifatturiera sia all'incirca del 45% nel Regno Unito, del 37% in Italia e sia compreso tra il 34-41% in Germania (tab. 5.2). Cosicché una bassa o elevata produttività dei primi incide sulla competitività dell'intero sistema e per tale via sulla crescita.

Nonostante il settore dei servizi sia il principale fattore di crescita e la più rilevante fonte occupazionale negli Stati membri, il commercio intraeuropeo di servizi è al di sotto delle sue potenzialità. Recenti stime OCSE – basate sui dati della bilancia dei pagamenti – mostrano che le esportazioni di servizi rappresentano solo un quinto del commercio totale intra-UE (Vogt, 2005; cfr. nota n. 5). Includendo i servizi offerti da imprese nazionali mediante partecipate estere, non computati nella parte corrente della bilancia dei pagamenti, il pe-

Tab. 5.1 – Crescita media annua¹ e contributi alla crescita tra il 1993 e il 2003, peso² dei vari settori di attività economica nel 2003

| Paesi | | Agricoltura, silvicoltura e pesca | Industria in senso stretto | Costruzioni | Servizi privati ³ | Totale settori |
|--------------------------|------------|-----------------------------------|----------------------------|-------------|------------------------------|----------------|
| Francia | Crescita | 0.8 | 2.8 | -0.8 | 2.1 | 2.0 |
| | Contributo | 1.3 | 35.3 | -2.5 | 65.9 | 100 |
| | Peso | 2.6 | 18.8 | 5.0 | 73.6 | 100 |
| Germania | Crescita | 1.0 | 0.7 | -2.2 | 3.0 | 1.8 |
| | Contributo | 0.8 | 12.2 | -8.4 | 95.4 | 100 |
| | Peso | 1.1 | 24.4 | 4.2 | 70.2 | 100 |
| Italia | Crescita | -0.1 | 1.4 | 1.1 | 2.3 | 1.9 |
| | Contributo | -0.2 | 21.2 | 3.7 | 75.2 | 100 |
| | Peso | 2.5 | 21.6 | 5.0 | 70.8 | 100 |
| Regno Unito | Crescita | 0.2 | 1.0 | 2.2 | 4.2 | 2.9 |
| | Contributo | 0.1 | 10.5 | 6.2 | 83.1 | 100 |
| | Peso | 1.1 | 22.6 | 7.4 | 68.9 | 100 |
| Unione europea | Crescita | 0.5 | 3.4 | 0.9 | 3.1 | 3.0 |
| | Contributo | 0.4 | 32.5 | 2.1 | 65.1 | 100 |
| | Peso | 1.8 | 18.5 | 5.0 | 74.8 | 100 |
| Stati Uniti ⁴ | Crescita | 4.1 | 3.1 | 3.7 | 5.2 | 4.5 |
| | Contributo | 1.8 | 17.2 | 5.4 | 75.6 | 100 |
| | Peso | 1.5 | 16.7 | 4.6 | 77.2 | 100 |

¹ Tasso di crescita medio annuo del valore aggiunto a prezzi base 2000.

² Quota sul valore aggiunto dell'intera economia a prezzi base correnti.

³ Esclusi i servizi della PA, difesa, assicurazione sociale, sanità e altri servizi sociali.

⁴ 1993-2001.

Fonte: elaborazioni CSC su dati OCSE, National Accounts.

Tab. 5.2 – Incidenza dei servizi sulla produzione manifatturiera

| | Italia | | Germania | | Regno Unito | | | |
|-------------------------------------|--------|--------|----------|--------|-------------|--------|--------|--------|
| | 1985 | 1992 | 1986 | 1990 | 1995 | 1984 | 1990 | 1998 |
| Media semplice | 0.2905 | 0.3633 | 0.3024 | 0.3089 | 0.3408 | 0.2376 | 0.3865 | 0.4501 |
| Media ponderata con i VA settoriali | 0.3091 | 0.3761 | 0.3528 | 0.3590 | 0.4102 | 0.2585 | 0.4072 | 0.4454 |

Fonte: elaborazioni Faini R. et al. su tavole input-output nazionali. Faini R., et al. (2004), *Contrasting Europe's decline: do product market reforms help?*, in: Voeri et al. (eds.), *Oltre il declino*, Il Mulino.

so delle esportazioni di servizi sul commercio intra-UE aumenta, raggiungendo il 40% circa (per la maggior parte riconducibile alle attività di viaggio e turismo; cfr. Karsenty, 2000)⁵. È una quota bassa se comparata con il peso del settore nelle economie europee.

Su questa bassa *performance* incidono diversi fattori, in particolare il grado di regolamentazione del settore a livello nazionale e l'eterogeneità delle regolazioni medesime. La presenza di vincoli normativi e amministrativi specifici e differenti per ogni Stato membro ostacola sia l'offerta transfrontaliera di servizi sia eventuali investimenti diretti esteri.

Gli ostacoli alla fornitura transfrontaliera di servizi

Nella Relazione al Consiglio e al Parlamento europeo (2002), la Commissione ha individuato i numerosi ostacoli che si oppongono allo sviluppo delle attività di servizi nel mercato interno⁶. Si tratta di barriere che i fornitori e i prestatori di servizi incontrano quando:

(i) intendono stabilirsi in un altro Stato membro per esercitare la propria attività. Tra queste rientrano la presenza di monopoli, le restrizioni quantitative e territoriali all'accesso all'attività di servizio (tetti massimi al numero di prestatori ammissibili nello Stato di destinazione, limiti alla distanza geografica tra prestatori o sulle superfici occupabili, autorizzazioni regionali o locali etc.); l'obbligo di residenza e di registrazione presso un'autorità amministrativa, un ordine o associazione professionale e enti simili; autorizzazioni preventive (licenze, concessioni, etc.); vincoli alla forma giuridica e all'esercizio di attività pluridisciplinari, nonché altre condizioni con effetti restrittivi (e talvolta discriminatori) per l'accesso e l'esercizio delle attività di servizio (quali i diversi regimi di qualifica professionale e d'imposta sulle società, etc.);

(ii) intendono utilizzare, una volta stabiliti in un altro Stato membro, input provenienti dal paese d'origine o da altri Stati membri. Per la trasferta dei lavoratori sono previsti, a carico del prestatore di servizi, diversi obblighi, tra cui quelli di dichiarazione preventiva, di registrazione, etc. e oneri diversi a seconda del regime fiscale, retributivo e di *welfare* in vigore nel paese di destinazione;

(iii) decidono di promuovere, distribuire o vendere i propri servizi. Anche in questi casi i prestatori devono sottoporsi a procedure di autorizzazione, registrazione o dichiarazione preventiva, a norme restrittive e particolareggiate relative alle comunicazioni commerciali (per es., divieto o controllo di pubblicità) e devono far fronte alle difficoltà giuridiche relative alla diversità di contratti, prezzi, pagamenti, fatturazione, obblighi IVA (per es., pagamento e rimborso), contabilità.

A questi ostacoli a carattere giuridico si sommano le difficoltà a carattere più generale imposte in Europa dalla mancanza di informazione completa, dalle barriere linguistiche, dalle difficoltà di ordine culturale legate alle diverse prassi commerciali e abitudini di consumo.

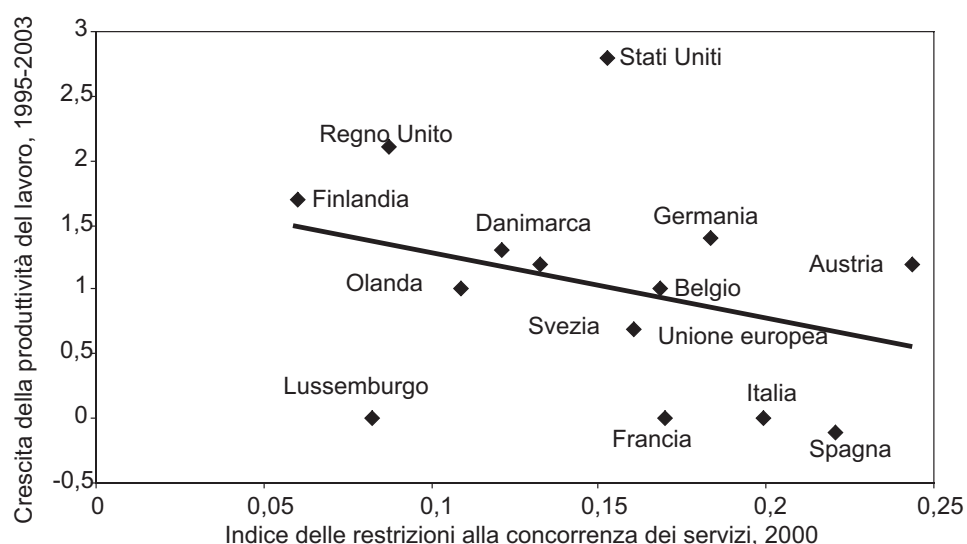
Gran parte di queste restrizioni sono sintetizzate negli indicatori di rigidità del mercato dei servizi, *Domestic and Foreign Restrictiveness Indices*, della *Productivity Commission* del Governo Australiano e dell'*Australian National University*. In un progetto di ricerca congiunto, le due istituzioni hanno elaborato i due indici tenendo conto delle barriere all'entrata poste dalla regolamentazione per l'accesso, l'avvio e lo stabilimento dell'impresa di servizi sia nazionale sia estera in ciascun paese oggetto del campione (*restric-*

⁵ Cfr. Vogt L., (2005), «The EUs Single Market: At Your Service?», *Economics Department Working Paper*, n.499, October; Karsenty G., (2000), «Assessing Trade in Services by Mode of Supply», in P. Sauvé e R.M. Stern (eds.), *GATS 2000. New Directions in Services Trade Liberalization*, Brooking Institution Press, Washington DC.

⁶ Commissione europea, *Lo stato del mercato interno dei servizi*, Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio, COM(2002) 441.

tions on establishment); dei vincoli amministrativi e normativi posti all'esercizio dell'attività e alla fornitura del servizio (*restrictions on ongoing operations*)⁷. Tali restrizioni incidono sulla struttura del settore, sulla sua dimensione e sulla sua efficienza: mentre le imprese manifatturiere sono sottoposte alla concorrenza estera e continuamente incentivate a migliorare l'efficienza dei processi produttivi e la qualità e varietà dei beni offerti, i prestatori di servizi sono protetti da barriere alla concorrenza, tendono a operare su scala nazionale (il grado di apertura è mediamente dell'85% più basso rispetto a quello dell'industria manifatturiera)⁸ e non sono incentivati a un utilizzo efficiente delle risorse né a guadagni di produttività, piuttosto ad appropriarsi di rendite di posizione. La fig. 5.1 mostra la relazione negativa esistente tra l'indicatore sintetico delle restrizioni imposte al libero scambio di servizi da parte di imprese nazionali ed estere e il tasso di crescita della produttività del lavoro nel settore dei servizi dal 1995 al 2003: a un più alto valore dell'indicatore corrisponde, nella maggior parte dei paesi considerati, un basso tasso di crescita della produttività.

Fig. 5.1 – Restrizioni alla concorrenza e produttività del settore dei servizi



L'indice di sintesi è calcolato come media dei due indici delle restrizioni imposte a imprese nazionali ed estere. Il punteggio indica il grado di rigidità: 0= assenza di rigidità; 0,3=massima rigidità esistente.

Fonte: elaborazioni CSC su dati della Productivity Commission-Australian Government e OCSE.

Gli ostacoli regolamentari e amministrativi generano, inoltre, costi fissi esterni all'attività di imprese di servizi interessate a commerciare e/o investire in Stati membri diversi da quello di appartenenza. La Commissione (2004) ri-

⁷ Gli indici riguardano inoltre otto diversi tipi di attività di servizio (tra cui alcune professioni regolamentate, servizi di intermediazione finanziaria, commercio al dettaglio e distribuzione, comunicazioni) e coprono un campione molto ampio di paesi europei, asiatici e americani. Cfr. *Measures of Restrictions on Trade in Services Database*: <http://www.pc.gov.au/research/rm/service-restriction/index.html>; McGuire G., (2002), «Trade in Services – Market Access Opportunities and the Benefits of Liberalization for Developing Economies», UNCTAD *Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series*, n.19.

⁸ Elaborazioni CSC su dati di Faini et al. (2004), op.cit.

porta, per esempio, che l'espletamento delle procedure amministrative per il rilascio di un'autorizzazione necessaria a stabilire la sede commerciale in un altro Stato membro può costare al prestatore di servizi transfrontalieri fino a 65mila euro per pratica e può durare fino a sei mesi; la raccolta di informazioni relative agli adempimenti burocratici da espletare può generare un costo per l'impresa compreso tra gli 80 e i 160mila euro⁹. Gli operatori che intendono impegnarsi in attività transfrontaliere devono dunque sostenere oneri finanziari molto più elevati di coloro i quali decidono di operare solo su scala nazionale. Tali oneri possono rappresentare un ulteriore disincentivo a sviluppare l'attività in paesi diversi. Finché lo sviluppo delle attività di servizio tra Stati membri continuerà, dunque, a essere ostacolato dalle numerose restrizioni, dai diversi vincoli e ostacoli presenti a livello nazionale, le potenzialità di crescita del settore saranno ridotte e con esse, quelle dell'intero sistema economico nazionale ed europeo.

I contenuti della direttiva Bolkenstein

Dalla necessità di eliminare le barriere all'offerta transfrontaliera e di realizzare un mercato integrato di servizi all'interno dell'Unione europea, a completamento del mercato interno e in risposta all'appello lanciato al Vertice di Lisbona del 2000, è nata la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio – nota come direttiva Bolkenstein – presentata dalla Commissione nel febbraio del 2004.

La direttiva si basa, innanzitutto, su un approccio orizzontale e si applica a «qualsiasi attività economica non salariata che consiste nel fornire una prestazione dietro un corrispettivo economico» ed esclude dunque solo i servizi di interesse generale (quelli «non economici» forniti dallo Stato o da enti pubblici a titolo gratuito) e altri specificati nel testo normativo (art. 2)¹⁰.

L'obiettivo è far sì che i servizi possano essere forniti attraverso tutta l'Unione europea con la stessa facilità con cui sono prestati all'interno di uno stesso Stato membro. A tal fine, la proposta di direttiva intende garantire a coloro i quali desiderano fornire un servizio in un altro Stato membro, spostandosi temporaneamente nel territorio di quest'ultimo, la certezza giuridica all'esercizio di due libertà fondamentali del Trattato (artt. 43 e 49), ovvero la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione (libera circolazione dei servizi tra Stati).

A tutela della libertà di stabilimento (artt. 5-15), la proposta di direttiva prevede una serie di misure di semplificazione amministrativa e normativa, lasciando agli Stati membri la responsabilità di recepirle e realizzarle al meglio. La semplificazione di procedure e formalità amministrative dovrebbe realizzarsi mediante:

(i) l'istituzione di uno sportello unico per i servizi (art. 6) dove poter espletare tali procedure, presentare domande di autorizzazione per l'esercizio dell'attività e ottenere tutte le informazioni utili in merito a esse (art. 7);

(ii) la possibilità, entro il 2008, di espletare le procedure anche per via elettronica (art. 8);

(iii) il ricorso limitato ai regimi di autorizzazione, da parte degli Stati membri, per consentire al prestatore l'accesso e l'esercizio di un'attività, solo ai ca-

⁹ Commissione europea, «Extended Impact Assessment of Proposal For a Directive on Services in the Internal Market», *Commission Staff Working Paper*, SEC (2004) 21.

¹⁰ Sulla base delle ultime modifiche approvate dalla Commissione per il mercato interno del Parlamento europeo il 22 novembre 2005, sono esclusi dal campo di applicazione i servizi: di natura bancaria, creditizia, assicurativa, i servizi pensionistici professionali o individuali; di trasporto; medico-sanitari; audiovisivi; le attività di giochi d'azzardo e le lotterie; le professioni e le attività associate permanentemente o temporaneamente all'esercizio dei poteri pubblici, in particolare la professione di notaio.

si in cui tali regimi non siano discriminatori nei confronti del prestatore, siano giustificati da motivi di interesse generale, non siano sostituibili con altre misure meno restrittive (come la notifica; art. 9) e rispettino determinate condizioni di rilascio (art. 10). Le procedure e le formalità di autorizzazione devono inoltre essere chiare, rese pubbliche preventivamente, facilmente accessibili, tali da non complicare o ritardare indebitamente l'esercizio dell'attività e devono comportare oneri per gli interessati commisurati ai costi delle procedure medesime. Si sollecita, infine, le autorità nazionali a tempi di risposta ragionevoli, perentori e pubblici; all'applicazione del principio del silenzio-assenso in caso di mancata risposta nei tempi previsti (art. 13); a motivare le decisioni in caso di risposta negativa (art. 10, comma 6). Le autorizzazioni hanno durata illimitata salvo nei casi espressamente previsti (art. 11).

Per agevolare la semplificazione normativa da parte degli Stati membri, la direttiva individua quali norme, se presenti nei regimi giuridici nazionali, siano da eliminare perché assolutamente incompatibili con la libertà di stabilimento, alla luce anche della giurisprudenza della Corte di Giustizia, e quali siano da valutare. Nel primo caso rientra il divieto, da parte degli ordinamenti nazionali, di imporre al prestatore, al suo personale, ai detentori del capitale sociale e ai membri di organi di amministrazione e controllo, requisiti di nazionalità o di residenza sul territorio dello Stato diverso da quello di appartenenza; oppure divieti allo stabilimento in più Stati membri (art. 14). Queste limitazioni sono vietate soprattutto a causa della loro natura discriminatoria nei confronti di operatori esteri. Le fattispecie elencate all'art. 15 (comma 2), pur producendo effetti restrittivi alla libertà di stabilimento, sono considerate accettabili solo se conformi ai principi di non discriminazione, di oggettività (giustificate in ragione di un interesse generale) e di proporzionalità (garantiscono la realizzazione dell'obiettivo e non comportano oneri eccessivi per il raggiungimento dell'obiettivo medesimo). In questa categoria rientrano, per esempio, le restrizioni quantitative o territoriali (distanza geografica minima tra prestatori), requisiti che impongono al prestatore una determinata forma giuridica o di disporre di un capitale minimo o di una particolare qualifica per poter detenere quote di capitale sociale e l'imposizione di tariffe obbligatorie minime e/o massime. Agli Stati spetta determinare l'eventuale presenza di tali requisiti nel proprio ordinamento, verificarne la corrispondenza con i criteri stabiliti dalla direttiva ed eliminarli qualora tali condizioni non siano soddisfatte.

Per le restrizioni quantitative e territoriali che limitano lo stabilimento dei prestatori (art. 15), per i regimi di autorizzazione (art. 9) e per i requisiti che limitano l'esercizio di attività pluridisciplinari (art. 30) è prevista una procedura di valutazione reciproca tra Stati (art. 41)¹¹. Tale processo dovrebbe favorire lo scambio di esperienze e il diffondersi di buone pratiche in merito alle regolamentazioni, al fine di modernizzare le normative nazionali e di eliminare, nel lungo termine, le disparità tra ordinamenti.

Per limitare gli ostacoli alla libera circolazione dei servizi da uno Stato membro all'altro, la proposta prevede «il principio del Paese d'origine»(art. 16): in caso di prestazione di servizi transfrontalieri, gli operatori sono tenuti all'osservanza delle disposizioni relative all'accesso e all'esercizio dell'attività dello

¹¹ La prima fase di questo processo comporta la presentazione di relazioni da parte degli Stati membri sui singoli ambiti; successivamente la Commissione trasmette le relazioni agli Stati membri con l'obbligo, entro sei mesi, di farle pervenire osservazioni su ciascuna di esse. Iniziano le consultazioni con la parti interessate e dopo l'esame da parte di un apposito Comitato, la Commissione presenta al Parlamento e al Consiglio un'unica relazione con alcune proposte normative, migliorative dello *status quo*.

Stato membro di stabilimento. Tale principio evita che i fornitori di servizi debbano ricercare e osservare norme e regolamenti diversi, oltre a quelli dello Stato membro di origine, a ogni attraversamento di frontiera. Tuttavia, esso non pregiudica la facoltà dello Stato in cui si sposta il prestatore «di applicare requisiti specifici» all'esercizio di un'attività per motivi di ordine e sicurezza pubblica, di protezione della salute e dell'ambiente (comma 2)¹².

Uno Stato membro di destinazione non può comunque imporre le restrizioni elencate nell'art. 16, quali l'obbligo per il prestatore di stabilire una sede nel suo territorio, di essere iscritto in un registro o a un ordine professionale nazionale (fatta eccezione per i casi previsti dalla direttiva o da altre norme comunitarie), di essere in possesso di un documento di identità specifico per l'esercizio dell'attività rilasciato da autorità nazionali, come non è ammissibile il divieto per il prestatore di dotarsi sul territorio di un'infrastruttura (ufficio, studio, etc.).

L'applicazione del principio è sottoposta a tre diverse tipologie di deroga, generali (art. 17), transitorie (art. 18) e individuali (art. 19), alcune previste per garantire la coerenza della direttiva con l'*acquis* comunitario, altre perché le materie sono disciplinate da strumenti comunitari che seguono approcci specifici o per l'eccessiva disparità dei regimi nazionali. Tra le ventitré deroghe di carattere generale ci sono importanti settori e ambiti disciplinati da altre direttive o regolamenti, tra i quali i servizi postali, di trasmissione, distribuzione e fornitura di energia elettrica, di trasporto distribuzione, fornitura e stoccaggio di gas, di distribuzione e fornitura di acqua, il distacco dei lavoratori (disciplinato dalla direttiva 96/71/CE; cfr. *infra*), il riconoscimento delle qualifiche professionali (direttiva 2005/36/CE), la libera prestazione dei servizi forensi (direttiva 77/249/CE), gli atti notarili, il controllo legale dei conti. Le deroghe transitorie escludono dal campo di applicazione del principio d'origine, fino al gennaio 2010 o all'entrata in vigore di misure di armonizzazione, il trasporto di fondi, il recupero giudiziario di crediti e i giochi d'azzardo. Quelle individuali, che lo Stato di destinazione può applicare in via eccezionale, sono relative alla sicurezza dei servizi, all'ordine pubblico e alle professioni sanitarie. In tutti i casi di deroga, la libera prestazione dei servizi è sottoposta alle disposizioni del paese di destinazione. Naturalmente le informazioni in merito alle legislazioni nazionali dovranno essere trasparenti e facilmente accessibili, in modo che i prestatori siano in grado di rispettarle.

La proposta di direttiva contiene anche un *corpus* di norme a tutela dei destinatari dei servizi. Una rilevanza particolare è data ai diritti esplicitamente riconosciuti ai destinatari (artt.20-22; 26-28), quali il divieto, da parte delle autorità nazionali, di limitare il ricorso a operatori di altri Stati membri, il diritto a non essere soggetto a forme di discriminazione da parte delle autorità nazionali o di operatori privati; il diritto all'assistenza per la raccolta delle informazioni relative agli ordinamenti giuridici, ai prestatori e alle loro attività; il diritto a ottenere un'assicurazione di responsabilità professionale e a garanzie/indennizzi nel caso in cui il servizio presenti per i consumatori rischi per la salute, la sicurezza o rischi finanziari e altre garanzie post-vendita. A tutela dei consumatori sono state inserite disposizioni sulla qualità dei servizi prestati. Sono previste, per esempio, la sostituzione di divieti totali sulla pubblicità per i professionisti con obblighi al rispetto della deontologia professionale, dell'indipendenza e dell'imparzialità¹³, la comunicazione di informazioni sull'onorabilità dei prestatori (artt. 29-33) e una

¹² Come emendato in data 22 novembre 2005.

¹³ A tal fine, l'art. 30 prevede che ai prestatori di attività multidisciplinari possa essere imposto l'obbligo a esercitare una sola determinata attività per garantire il rispetto di norme di deontologia e indipendenza.

serie di norme sul controllo dell'attività del prestatore (artt. 34-38). In quest'ultimo caso la proposta sottolinea l'importanza dell'assistenza reciproca tra Stati membri sia nello scambio di informazioni sui prestatori sia nello svolgimento dell'attività di verifica, ispezione o indagine sull'esercizio dell'attività, su atti, comportamenti o servizi dei prestatori (artt. 35-37).

La cooperazione amministrativa tra autorità nazionali rappresenta una delle più importanti finalità poste dalla direttiva. Mediante attività di assistenza reciproca, non solo si rafforza la fiducia tra Stati membri, identificata dalla Commissione come una delle cause principali del moltiplicarsi di frontiere giuridiche e amministrative, ma si delinea anche una ripartizione chiara dei rispettivi ruoli degli Stati nelle diverse circostanze.

L'impatto della direttiva sul sistema economico

La proposta di direttiva, presentata nel febbraio 2004, è sottoposta a una procedura legislativa di codecisione¹⁴ non ancora conclusasi. È in corso la prima lettura parlamentare con un voto nella Commissione per il Mercato interno espresso nel novembre scorso¹⁵. Le discussioni che hanno preceduto il voto hanno registrato un profondo disaccordo su alcuni temi nodali, quali il campo di applicazione della direttiva, in particolare l'inclusione o meno dei servizi di interesse economico generale (energia, acqua, etc.) e delle professioni liberali; il mantenimento, il ridimensionamento o l'eliminazione del principio del paese d'origine; l'esclusione o meno del diritto del lavoro dall'applicazione della direttiva, rinviando esclusivamente alla direttiva in vigore in materia di distacco.

Tra gli argomenti contro l'apertura alla concorrenza del settore dei servizi vi è il timore che un'applicazione generalizzata del principio del paese d'origine possa indurre un abbassamento degli standard attuali di protezione dei lavoratori e fenomeni di *dumping sociale*¹⁶. Coloro i quali, invece, vedono nella direttiva lo strumento normativo necessario per eliminare gli ostacoli alla liberalizzazione dei servizi, considerano l'applicazione del principio del paese d'origine il modo più idoneo per garantire la libera offerta di servizi transfrontalieri, come è avvenuto con il ricorso al principio del mutuo riconoscimento nel caso della libera circolazione dei beni¹⁷.

Recenti studi sull'impatto dell'applicazione della direttiva sul sistema economico europeo mettono in luce gli effetti positivi derivanti dal potenziamento della concorrenza nel comparto dei servizi. Dall'analisi della Commissione europea (2004) emerge che l'eliminazione di barriere al commercio e agli investimenti transfrontalieri e la creazione di un mercato interno di servizi competitivo incentiverebbero le imprese a innovarsi, a utilizzare le risorse in modo più produttivo e, trattandosi di attività *labour intensive*, a fornire più opportunità di lavoro. Lo sviluppo del settore comporterebbe gli stessi ampi vantaggi in termini di crescita (+1,8% del PIL) e di occupazione (+2,5 milioni di posti di lavoro) registratisi grazie al miglior funzionamento del mercato interno dei beni¹⁸. A supporto di ta-

¹⁴ La procedura di codecisione prevede che il testo normativo sia sottoposto a un voto in seduta plenaria del Parlamento europeo. In seguito al voto in prima lettura (prevista nel gennaio 2006), la Commissione può presentare un testo modificato che sarà esaminato dal Consiglio e poi nuovamente dalle due istituzioni nel corso del 2006.

¹⁵ Il voto è stato espresso sul testo presentato dalla relatrice socialdemocratica Evelyne Gebhardt.

¹⁶ Cfr. per esempio, il parere del Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) alla proposta di direttiva dei servizi, 9 e 10 febbraio 2005.

¹⁷ Sull'applicazione del principio del mutuo riconoscimento e dei suoi effetti nel mercato interno, cfr. ISAE (2001), «Il principio del mutuo riconoscimento e il mercato del lavoro nell'Unione europea», *Rapporto annuale sullo stato dell'Unione europea*, giugno.

¹⁸ Commissione europea (2004), «Extended Impact Assessment of a Proposal for a Directive on Services in the Internal Market», *European Commission Staff Working Paper*.

le tesi, uno studio della Copenhagen Economics (2005) mostra che la riduzione di vincoli e ostacoli regolamentari e normativi (misurati mediante un indicatore sintetico delle restrizioni nel mercato interno dei servizi per le imprese nazionali ed estere, IMRIS) dovrebbe condurre, per le imprese, a una riduzione notevole dei costi di fornitura di servizi transfrontalieri, a miglioramenti produttivi e ad aumenti nel livello di produzione; per i consumatori, a un aumento nelle possibilità di scelta (i consumatori dovrebbero beneficiare di una più ampia varietà di servizi a prezzi più bassi), a maggiori opportunità di lavoro e a salari più elevati, con notevoli guadagni di benessere per l'intera collettività¹⁹. Gli aumenti di *welfare* si sostanziano in un incremento dei consumi complessivi di 0,6 punti percentuali (di 0,7 nel lungo periodo, in assenza di ogni forma di restrizione alla libera circolazione), con un aumento dello 0,3% del tasso di occupazione (fino a 600.000 posti di lavoro) e dello 0,4% del salario reale. Rilevanti dovrebbero essere anche gli incrementi in termini di produzione e di valore aggiunto in tutti i settori economici stimati in 33 miliardi di euro.

Alcuni studiosi del CPB, centro olandese di ricerche economiche (2005), nell'analizzare il potenziale impatto della direttiva, si concentrano sugli effetti sul commercio internazionale e sugli investimenti diretti esteri²⁰. Attualmente i servizi rappresentano appena il 20% del commercio intracomunitario, mentre gli studiosi del CPB concludono che la riduzione dei vincoli normativi e amministrativi dovrebbe favorire un aumento sia del volume di scambi intra-UE di servizi del 30-60% e degli investimenti diretti esteri del 20-35%. L'entità dell'aumento dipende dal grado di disparità tra le regolamentazioni di uno Stato rispetto ai propri *partner* commerciali: maggiore è l'eterogeneità iniziale, più elevato è l'aumento previsto negli scambi bilaterali e nei flussi di Ide. È questo il caso di paesi come l'Italia, l'Austria, la Spagna, la Grecia e il Portogallo. Anche gli studi OCSE suggeriscono che, pur essendo la liberalizzazione dei servizi uno degli strumenti più importanti per realizzare le riforme strutturali sottese al programma di Lisbona, tuttavia non tutti gli Stati membri ne beneficerebbero in ugual misura, essendo caratterizzati da sistemi e gradi di regolamentazione dei servizi differenti (Vogt, 2005)²¹. Alcuni paesi – tra i quali l'Italia – dove i sistemi di regolamentazione sono più rigidi e restrittivi, potranno avvantaggiarsi degli effetti benefici della direttiva in termini di crescita economica, produttività, scambi commerciali e di miglioramenti nella dimensione ed efficienza del settore medesimo.

Gli effetti sul mercato del lavoro: quanto è concreto il rischio di «dumping» sociale?

Nonostante esista un largo consenso sulla necessità e i vantaggi di un mercato unico dei servizi, in molti paesi membri la proposta di direttiva ha suscitato forti resistenze da parte delle organizzazioni dei lavoratori e di alcuni partiti politici²², secondo i quali le innovazioni proposte finirebbero col compromettere la tenuta del modello sociale europeo accrescendo i rischi di «dumping» sociale all'interno dell'Unione.

Le critiche si concentrano principalmente sull'introduzione del principio del paese d'origine, in base al quale il prestatore di servizi che decide di of-

¹⁹ Lo studio considera le barriere presenti nei tre importanti comparti del settore dei servizi, quello delle professioni regolamentate, del commercio al dettaglio e della distribuzione e i servizi alle imprese. Cfr. Copenhagen Economics (2005), *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services*, January. I risultati di questo studio sono stati ripresi dalla Commissione europea nella Comunicazione al Consiglio per il rilancio della strategia di Lisbona. Cfr. Commissione europea (2005), *Azioni comuni per la crescita e l'occupazione. Il programma comunitario di Lisbona*, SEC (2005) 981.

²⁰ Kox A., Lejour A. e Montizaan R. (2005), *The Free Movement of Services within the EU*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, n. 69.

²¹ Vogt L. (2005), *op.cit.*

²² Si veda ad esempio la posizione della European Trade Union Confederation (<http://www.etuc.org/a/243>).

fruire temporaneamente le sue prestazioni in un altro Stato dell'Unione europea è tenuto a seguire solamente le regole esistenti nel proprio paese di provenienza e non, come accade normalmente, quelle in vigore nel paese di destinazione del servizio. Ciò significa che un'impresa di servizi che ha sede in uno Stato membro e voglia testare un nuovo mercato in un altro Stato membro non dovrà preoccuparsi di investire tempo e danaro per ottemperare agli eventuali obblighi burocratici richiesti nel paese in cui si vuole offrire il servizio, né tanto meno per conoscere le regole in esso in vigore. Nella misura in cui le procedure previste nel paese di destinazione sono più rigide e pesanti rispetto a quelle del paese in cui il prestatore di servizi normalmente opera, l'introduzione del principio del paese d'origine dovrebbe quindi facilitare in modo considerevole la circolazione dei servizi all'interno dell'Unione europea.

Dalle analisi promosse dalla Commissione europea²³ risulta infatti che in vari paesi membri esistono attualmente una serie di requisiti giuridici che un prestatore di servizi deve soddisfare per poter offrire le proprie prestazioni: si va dalla richiesta di autorizzazioni amministrative e procedure burocratiche alla necessità di essere residenti nel territorio dove si vuol offrire il servizio. Questi requisiti rappresentano delle vere e proprie barriere alla circolazione dei servizi all'interno dell'Unione poiché rendono la prestazione dei servizi tra diversi paesi eccessivamente costosa sia in termini di tempo che di risorse impiegate nella ricerca delle informazioni necessarie e nell'espletamento delle relative procedure.

Per quanto riguarda i riflessi sul mercato del lavoro, il timore diffuso fra chi si oppone a tale principio è che la sua applicazione finisca con lo scatenare una corsa al ribasso nelle condizioni di tutela dei lavoratori europei a causa della concorrenza sleale esercitata dai lavoratori provenienti dai paesi con mercati del lavoro meno regolamentati e protetti. Il dibattito su questo punto appare tuttavia ancora molto confuso e non sempre basato su una conoscenza accurata della normativa sottostante. Una corretta valutazione degli effetti della direttiva sul mercato del lavoro dei paesi membri deve quindi partire innanzitutto da un'attenta lettura del dettato normativo.

La proposta di direttiva sulla liberalizzazione dei servizi si occupa esplicitamente del mercato del lavoro all'articolo 17, comma 5, quando stabilisce che il principio del paese di origine non si applica «alle materie disciplinate dalla direttiva 96/71/CE». Si tratta della direttiva che, a partire dal 1996, ha disciplinato le modalità con cui un datore di lavoro con sede in un paese dell'Unione europea può procedere al distacco temporaneo dei propri lavoratori in un altro paese UE. In particolare, la direttiva stabilisce che i lavoratori temporaneamente distaccati in un altro paese membro debbano godere delle stesse condizioni lavorative previste per i lavoratori del paese di destinazione. Tali condizioni riguardano specificamente istituti quali l'applicazione del salario minimo, gli orari di lavoro e i periodi minimi di riposo, le condizioni di sicurezza e salute sul posto di lavoro, la protezione dei lavoratori interinali, oltre ad alcune norme anti-discriminatorie. È inoltre importante sottolineare che, sempre secondo la direttiva del 1996, tali regole trovano applicazione a prescindere dalla fonte normativa da cui discendono, sia essa una legge, un regolamento o un contratto collettivo²⁴. Si tratta quindi di una serie di disposizioni miranti, nelle intenzioni del legislatore europeo, proprio ad evitare fenomeni di «dumping» sociale proteggendo i lavoratori di un dato paese comunitario dalla con-

²³ Cfr. Commissione europea, (2004), op.cit.

²⁴ Cfr. direttiva 96/71/CE, articolo 3, comma 1.

correnza dei lavoratori distaccati da un altro paese UE²⁵. Tali disposizioni non vengono intaccate dalla proposta di direttiva sui servizi che, come già osservato, prevede per esse una deroga esplicita al principio del paese di origine. Di conseguenza, un'impresa polacca che volesse prestare temporaneamente i propri servizi in Italia portandosi i propri lavoratori, dovrà assicurare loro le stesse condizioni lavorative, incluso il salario minimo, applicabili ai lavoratori italiani, rendendo infondati i timori di chi paventa una corsa al ribasso degli standard di lavoro.

Se l'art. 17 della direttiva Bolkenstein introduce una chiara deroga al principio del paese d'origine nei casi di distacco dei lavoratori, più complessa appare invece l'analisi degli effetti del successivo articolo 24 che, pur essendo stato introdotto con l'intento di rafforzare ulteriormente l'applicazione della direttiva sul distacco, ha invece generato numerose perplessità sui suoi reali effetti. In tale articolo si prevede infatti esplicitamente che il paese di destinazione del servizio debba non solo assicurare che le proprie condizioni di lavoro siano applicate ai lavoratori distaccati, ma che proceda anche in prima persona alle verifiche e alle ispezioni che possano rendersi necessarie. Allo stesso tempo, però, la medesima norma proibisce al paese di destinazione di imporre al prestatore di servizi o al lavoratore distaccato una serie di obblighi quali, ad esempio, la necessità di un'autorizzazione o di una registrazione da parte di una propria autorità competente, oppure il dovere di trasferire nel paese di destinazione i documenti relativi ai lavoratori coinvolti. In tal modo, sostengono le opinioni più avverse alle direttiva²⁶, pur avendo attribuito al paese di destinazione il potere di supervisione e controllo degli eventuali abusi, se ne impedirebbe in realtà l'effettiva applicazione. In alcuni paesi membri, inoltre, tale articolo contrasta con la disciplina che aveva a suo tempo recepito la direttiva sul distacco dei lavoratori²⁷. A differenza della questione del principio del paese di origine, la portata dell'articolo 24 è stata criticata anche da chi, come le organizzazioni delle imprese, si schiera in generale a favore della approvazione della direttiva Bolkenstein. Da più parti ne è quindi stata chiesta la soppressione.

Le apprensioni emerse negli ultimi mesi in molti paesi europei sui rischi di *dumping* sociale legati all'approvazione della direttiva Bolkenstein non sembrano quindi trovare giustificazione nel dettato normativo. Il problema è che, nonostante la libera circolazione dei lavoratori non sia oggetto specifico della direttiva sulla liberalizzazione dei servizi, l'eventuale approvazione di quest'ultima coincide temporalmente con la fine delle restrizioni alla circolazione dei cittadini dei nuovi paesi entrati nel 2004 nell'Unione europea. La direttiva sul distacco dei lavoratori garantisce infatti che i lavoratori stranieri temporaneamente presenti sul suolo nazionale rispettino le condizioni di lavoro e il salario minimo applicati nel paese di destinazione, ma l'aumento dell'offerta di lavoro indotto dai nuovi flussi migratori dall'est dovrebbe esercitare una pressione verso il basso dei salari

²⁵ Si tratta di un provvedimento voluto soprattutto da paesi ad alto salario quali la Francia e la Germania, preoccupati degli effetti delle migrazioni temporanee (rese possibili dalla libera circolazione delle persone) di lavoratori provenienti da paesi comunitari a più basso costo della manodopera, principalmente nel settore delle costruzioni. Cfr. Meier (2004), *Economic Consequences of the Posted Workers Directive*, *Metroeconomica* 55:4.

²⁶ Si veda nuovamente ETUC (2004), *op.cit.*

²⁷ È il caso ad esempio dell'Italia, in cui il divieto di imporre al prestatore di servizi autorizzazioni o registrazioni confligge con l'art. 4, comma 2 del D.lgs. n. 72/2002, in base al quale le agenzie di lavoro interinale straniere che decidono di fornire il proprio servizio in Italia devono essere previamente autorizzate secondo le regole nazionali, a meno che non dimostrino di operare in forza di un provvedimento amministrativo equivalente, rilasciato dall'autorità competente dello Stato membro di origine dell'agenzia.

di fatto verso la soglia dei minimi contrattuali nei settori e per le mansioni maggiormente sottoposte alla concorrenza dei nuovi arrivati. Quanto sarà forte questo effetto dipenderà da un lato dalla differenza che esiste attualmente nei principali paesi europei fra il salario minimo stabilito dalla legge o dai contratti collettivi e la retribuzione complessivamente percepita dal lavoratore; dall'altro dall'entità dei flussi migratori attesi effettivamente dai nuovi paesi membri.

Sotto il primo aspetto, può essere utile analizzare quanto pesa oggi mediamente la retribuzione minima stabilita dalla contrattazione collettiva rispetto al salario complessivamente percepito da un lavoratore. Per l'Italia alcuni informazioni possono desumersi dall'Indagine Annuale sul Lavoro condotta da As-solombarda con riferimento alle imprese dell'area milanese. Secondo tale indagine, nel 2004 il peso delle retribuzioni determinate dalla contrattazione collettiva rispetto al totale delle retribuzioni annue lorde ammontava a circa il 70% nella media dell'industria manifatturiera. Tale percentuale media è tuttavia il risultato di differenze anche molto marcate nella struttura retributiva delle varie qualifiche professionali. La contrattazione collettiva determina infatti la quasi totalità della retribuzione totale per le qualifiche più basse, che sono poi quelle maggiormente sottoposte alla concorrenza dei lavoratori stranieri. I dati mostrano che per gli operai la retribuzione stabilita dalla contrattazione collettiva rappresenta in media l'80% del salario complessivamente percepito nella media delle imprese manifatturiere; tale percentuale sale ulteriormente all'88% nel caso delle imprese operanti nel settore tessile.

Per quanto riguarda invece l'entità dei flussi migratori attesi dai nuovi paesi entrati nell'Unione europea, l'istituto tedesco IFO²⁸ ha stimato, che, in assenza di restrizioni alla libera circolazione delle persone, circa il 4-5% della popolazione residente dei nuovi paesi membri sceglierà di spostarsi nei paesi della vecchia Europa in un arco di tempo di circa 15 anni. Tale flusso eserciterà inevitabilmente una pressione al contenimento della dinamica relativa dei salari per i lavoratori che nel proprio paese operano nei settori – principalmente a basso contenuto professionale – in cui più forte è la concorrenza straniera. La teoria economica mostra tuttavia come²⁹, accanto ai soggetti che effettivamente subiranno una perdita di benessere in seguito ai flussi migratori, coesistono altre categorie quali i lavoratori qualificati e i proprietari di capitali e immobili che vedranno migliorare la propria condizione più di quanto l'altro gruppo l'ha vista peggiorare. Per l'economia nel suo complesso, quindi, l'immigrazione rappresenterebbe un fattore di miglioramento del benessere generale. Il problema è che affinché la libera circolazione dei lavoratori provenienti dall'Europa dell'est all'interno dell'Unione rappresenti effettivamente un vantaggio per le economie europee, i mercati del lavoro di accoglienza devono funzionare in modo efficiente. Un discorso analogo può essere fatto per gli effetti attesi dalla proposta di direttiva Bolkenstein i cui effetti benefici per le economie europee nel loro complesso saranno tanto maggiori quanto più potranno interagire con un mercato del lavoro sufficientemente mobile e non dominato da posizioni di rendita. Questo spiega perché l'opposizione più forte all'approvazione della direttiva sui servizi provenga principalmente da paesi quali la Francia e la Germania caratterizzati da un alto costo del lavoro, una rigida regolamentazione del mercato del lavoro e un elevato tasso di disoccupazione.

²⁸ Cfr. Sinn H.W. (2004), *EU Enlargement, Migration and the New Constitution*, CESifo Working Paper n.1367. Percentuali più basse vengono invece previste da Boeri e Bruecker (2002), *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States*, Final Report, European Integration Consortium, Berlin.

²⁹ Cfr. Sinn H.W. (2004), *op.cit.*, ma anche Borjas G. (2004), *The Economic Benefits from Immigration*, NBER Working Paper, n.4955.

La portata generale della proposta di direttiva e la complessità di molti degli aspetti disciplinati in essa richiedono, dunque, un'attenzione particolare e possono giustificare talune perplessità. Il testo verrà emendato dal Parlamento europeo e dal Consiglio dei ministri nel corso della procedura legislativa di codecisione e non è possibile, ad oggi, prevedere la posizione che verrà presa dalle due istituzioni europee e come alcuni punti controversi verranno risolti. Trattandosi comunque di una proposta di direttiva quadro e non di un regolamento attuativo, la sua applicazione non compromette la capacità degli Stati membri di recepirla adattandola alle specifiche esigenze nazionali e graduandone entro certi limiti l'impostazione in senso più o meno favorevole alle liberalizzazioni dei mercati.

Tuttavia, l'applicazione della direttiva rappresenterà il primo passo per intraprendere il completamento del mercato interno dei servizi, una delle misure essenziali del programma comunitario di Lisbona previste per rafforzare il potenziale di crescita dell'Unione. A tal fine, la proposta di direttiva intende fornire un quadro giuridico certo per l'accesso e l'esercizio transfrontaliero di un'ampia gamma di servizi ai consumatori e alle imprese, fissare regole di buona *governance* volte sia alla semplificazione dei diversi sistemi normativi e regolamentari che ostacolano la libera circolazione dei servizi e la libertà di stabilimento dei prestatori, sia alla cooperazione amministrativa attiva tra Stati membri. Certezza normativa e semplificazioni amministrative favorirebbero un'accresciuta concorrenza tra fornitori di servizi e condurre, nel medio-lungo termine, ai benefici messi in luce nei diversi studi finora effettuati.

5.2 La ricerca e l'innovazione nei Programmi Nazionali di Riforma

La strada che dal programma di riforme economiche, lanciato nella primavera del 2000 a Lisbona³⁰ dai paesi membri dell'Unione europea, ha portato ai Programmi Nazionali di Riforma è segnata da successi solo molto parziali e, in alcuni casi, da fallimenti veri e propri. Nel 2005, a metà del percorso definito a Lisbona, il rapporto Kok³¹ rilevava il ritardo nell'attuazione della strategia che avrebbe dovuto portare l'Europa, entro il 2010, a diventare l'economia mondiale più forte, basata sulla conoscenza e in grado di assicurare ai suoi cittadini crescita e qualità della vita.

La scorsa primavera la Commissione Europea³² ha pertanto deciso di rilanciare la strategia di Lisbona, con un rinnovato *focus* sulla crescita sostenibile e sull'occupazione. Si è convenuto inoltre sull'esigenza di modificare non tanto gli obiettivi quanto la *governance* della strategia; in particolare si è chiesto agli Stati di predisporre, entro il 15 ottobre 2005, dei Piani nazionali nei quali indicare gli obiettivi operativi.

Nei piani di quasi tutti i paesi sono presenti cinque obiettivi primari: aumento dell'occupazione e miglioramento del funzionamento del mercato del lavoro; sostenibilità e qualità delle finanze pubbliche; miglioramento della Ricerca & Sviluppo (R&S) e dell'innovazione; rafforzamento del contesto economico e aumento delle competenze.

³⁰ Cfr conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Lisbona, 23-24 Marzo 2000. http://ue.eu.int/ueDocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/00100-rl.io.htm.

³¹ Cfr CE (2004), *Report from the High Level Group chaired by Wim Kok* (http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html).

³² Cfr. CE (2005), *Communication to the Spring European Council, Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy*, Communication COM (2005) 24 of 2.2.2005.

Il problema a cui si deve fare fronte in modo coordinato, tenendo conto del fatto che le situazioni dei singoli Paesi sono diverse, è quello di un'Europa che nel complesso non riesce ad affrontare le sfide della maggiore globalizzazione e della più intensa competizione. Nel Rapporto sulla globalizzazione dell'Ecofin si parla infatti della necessità, per le economie europee, di adattarsi più rapidamente ai cambiamenti tecnologici e di mercato, spostando più velocemente risorse verso le nuove aree di vantaggio comparato, preservando allo stesso tempo gli obiettivi di carattere sociale.³³

L'impegno dei singoli Stati deve però essere accompagnato da interventi a livello comunitario. Per questo motivo, a completamento degli interventi individuati dai singoli Stati, il Consiglio ha chiesto alla Commissione di predisporre un *Community Lisbon Programme* (CLP)³⁴ in cui indicare le azioni da realizzare a livello comunitario per il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona. Il CLP individua le seguenti priorità: supporto alla conoscenza e all'innovazione; riforma della politica degli aiuti di stato; miglioramento e semplificazione del sistema di regolamentazione in cui operano le imprese; completamento del mercato interno per i servizi; mobilità fisica, del lavoro e accademica; sviluppo di un comune approccio alle migrazioni economiche e supporto al trattamento delle conseguenze sociali della riorganizzazione.

Lo spazio di azione dei due livelli operativi – i Programmi Nazionali di Riforma e il Programma Comunitario di Lisbona – è quindi molto ampio, abbracciando tutti gli interventi considerati necessari per ridare energia e forza al processo verso il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona. L'analisi che si propone in queste pagine si concentra, però, sugli aspetti legati alla Ricerca e all'Innovazione³⁵ (R&I). La scelta di proporre una lettura da questa angolatura risponde principalmente alla evidente e condivisa centralità che le politiche per la R&I hanno per aumentare la competitività dei sistemi economici europei. La competizione globale sta sempre di più riguardando i settori ad alta tecnologia e valore aggiunto sia per i beni che per i servizi. Questo sviluppo è sostenuto da un forte aumento in R&S in alcuni paesi emergenti. Per non restare indietro l'Europa deve aumentare i propri investimenti in R&S, ma soprattutto creare le condizioni perché aumenti il contributo privato a questi investimenti.

Sulla base di queste considerazioni, la Commissione ha fornito agli Stati membri tre linee guida per gli interventi diretti alla R&S. Si indica innanzitutto la priorità di sostenere l'aumento e il miglioramento dell'investimento in R&S, in particolare nel settore privato, utilizzando un *mix* di misure per rendere competitivo e attrattivo il contesto operativo. Si evidenzia la necessità di riformare i sistemi di ricerca pubblici puntando sulle competenze e sull'eccellenza, promuovendo la cultura del risultato e della reale applicazione dei trovati della ricerca e, quindi, del trasferimento tecnologico.

Per facilitare tutte le forme di innovazione, la Commissione suggerisce agli Stati membri di migliorare i servizi, in particolare per la diffusione e il trasferimento tecnologico, per la creazione e sviluppo di poli di innovazione, reti e incubatori e per aiutare a colmare i *gap* tecnologici tra le regioni. Da soste-

³³ Cfr. CE (2005), *European Values in a Globalized World*, contributo presentato all'incontro informale del Consiglio Europeo di Hampton Court, ottobre.

³⁴ Cfr. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Common Actions for Growth and Employment: The Community Lisbon Programme*, COM(2005) 330 final.

³⁵ I testi ufficiali dei Programmi Nazionali di Riforma redatti dai Paesi membri sono raccolti nel sito ufficiale della Commissione al seguente indirizzo: http://www.europa.eu.int/growthandjobs/key/index_en.htm, alla voce «national programmes».

nere anche il miglioramento del mercato finanziario domestico e internazionale e i servizi per la tutela e la valorizzazione della proprietà intellettuale.

Con riferimento alla diffusione e allo sviluppo dell'ICT, l'intervento degli Stati membri deve puntare a stimolare l'uso diffuso dell'ICT nei servizi pubblici, nelle piccole e medie imprese e nelle famiglie e promuovere una forte presenza industriale europea nei segmenti chiave dell'ICT, assicurando la sicurezza di reti e informazioni, così come la convergenza e l'interoperabilità per creare un'area di informazione senza frontiere.

Analizzato lo scenario e la genesi del nuovo cammino verso Lisbona, si propone in queste pagine una lettura comparata dei Programmi Nazionali di Riforma presentati da sei paesi: Finlandia, Francia, Regno Unito, Italia, Spagna, e Svezia. Il quadro che si delinea presenta tratti comuni ma anche impostazioni distintive dalle quali è possibile trarre interessanti spunti di riflessione.

Innanzitutto emerge l'evidenza che la competitività è un obiettivo complesso e perché abbiano successo gli interventi nel campo della R&I è indispensabile che si realizzino interventi anche nel campo dei servizi, della finanza, della burocrazia, delle infrastrutture e delle risorse umane. A questa impostazione i Programmi Nazionali di Riforma rispondono in maniera diversificata.

Nella predisposizione dei Programmi Nazionali di Riforma ai Paesi membri era chiesto di indicare obiettivi, sia quantitativi che qualitativi, misure, strumenti e risorse per permettere il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona (in tab. 5.3 sono indicate le principali azioni relative alla R&I).

Gli investimenti in R&S previsti

Tra i sei paesi qui considerati, in Italia e Spagna l'incidenza della spesa complessiva per ricerca e sviluppo sul PIL è di poco superiore all'1%; in Francia e Regno Unito è vicina al 2% mentre nei due paesi scandinavi esaminati l'obiettivo del 2010 è già stato abbondantemente raggiunto. È evidente quindi che, a parità di obiettivo, l'impegno dovrebbe essere maggiore in rapporto alla lontananza dal 3% fissato a Lisbona. Per la Francia, l'Italia, il Regno Unito e la Spagna si pone inoltre l'esigenza di far aumentare il contributo alla spesa complessiva in R&S dato dagli investimenti effettuati dal settore privato; investimenti che in Finlandia e Svezia superano già i due terzi della spesa totale in R&S. In effetti, nel periodo dal 1999 al 2003 gli investimenti totali in R&S, in Europa, sono aumentati solo marginalmente passando dall'1,89% all'1,93% del PIL. Se si mantenesse la velocità attuale l'investimento in R&S nell'Europa a 25 sarebbe solo pari al 2,2% del PIL nel 2010. Un risultato non rispondente alle aspettative ma forse più realistico, come conferma quanto previsto dalla Spagna (il 2% del PIL nel 2010) e dal Regno Unito (2,5% nel 2014). L'Italia prevede che l'insieme delle misure e progetti indicati nel Programma faranno «avvicinare le spese in R&S all'obiettivo del 3%».

Le risorse finanziarie allocate

Il grado di concretezza degli obiettivi posti dipende in parte dall'entità, dalla certezza nel tempo e dalle forme di impegno, che avranno le risorse pubbliche allocate dai singoli paesi per i prossimi anni. Sulla base di quanto riportato nel Programma di riforme, le risorse italiane ammontano complessivamente a 9,3 miliardi di euro, di cui 4,3 miliardi già stanziati in bilancio fino al 2005, 903 milioni stanziati nel triennio 2006-2008 e circa 4,1 miliardi di euro a carico del Fondo per l'innovazione previsto dalla Legge Finanziaria 2006 e alimentato con gli introiti derivanti dalla dismissione o alienazione di beni dello stato. Per il 2006 il finanziamento di tale fondo è previsto nel limite massimo di 3 miliardi di euro. La disponibilità concreta di queste risorse è quindi espli-

citamente legata al successo delle suddette dismissioni. Nel contempo, la Francia indica che procederà a investimenti complessivi di circa 14 miliardi di investimento pubblico da qui alla fine del 2007, a cui dovrebbe unirsi il potenziamento di alcuni strumenti per i quali non si indicano gli ammontari previsti. L'efficacia di queste azioni dipende naturalmente dalla reale disponibilità in bilancio delle somme indicate.

Le misure

Analizzando le misure indicate dai sei paesi, emergono alcuni aspetti comuni. Il richiamo ad un più stretto collegamento tra il sistema pubblico della ricerca e le imprese, e in generale un rafforzamento della capacità di dare applicazione industriale ai trovati della ricerca. L'esigenza di puntare sulle competenze e le eccellenze, soprattutto nel campo della ricerca pubblica. Va evidenziato al riguardo che nel Regno Unito e in Svezia i fondi destinati alla ricerca sono strettamente legati a quelli messi a disposizione della formazione post-laurea.

Per incoraggiare gli investimenti privati Francia e Regno Unito puntano su un meccanismo misto in cui si fondono un credito di imposta riconosciuto alle imprese che investono in R&S accanto al finanziamento di progetti strategici; la Finlandia reputa invece più efficiente un meccanismo prevalente di allocazione competitiva delle risorse destinate alle imprese. Una certa enfasi – e qui c'è una certa trasversalità tra i paesi – viene posta sullo sviluppo delle attività di R&S nelle piccole e medie imprese, attività particolarmente importante per l'Italia, considerata anche la particolare struttura produttiva nazionale.

Le strategie per l'innovazione presentano una maggiore complessità, anche perché questa – per tutti e sei i paesi presi in considerazione – sembra presentare diverse criticità, che riguardano soprattutto il trasferimento tecnologico, la commercializzazione dell'output della ricerca e la protezione dei diritti sulla proprietà intellettuale. Tra le misure che si intendono adottare, emergono in particolare: l'intensificazione nelle collaborazioni tra il pubblico e il privato, in particolare tra università e imprese, il maggiore e migliore finanziamento iniziale per le società con contenuti innovativi e la revisione della normativa esistente riguardo ai diritti sulle opere intellettuali. Su quest'ultima misura si concentrano i paesi scandinavi e il Regno Unito con la *ratio* di eliminare dalla legislazione corrente in materia tutti gli elementi che possono costituire un disincentivo, per le imprese di dimensioni minori, a investire in ricerca e in progetti innovativi e, quindi, crescere. Con riguardo allo sviluppo di una maggiore collaborazione tra pubblico e privato, in Italia si punta alla creazione di laboratori misti di ricerca, in Francia e Svezia sull'attività di apposite «Agenzie per l'innovazione», nel Regno Unito sull'attivazione di un numero più elevato di contratti per R&S con le piccole e medie imprese da parte degli istituti pubblici e in Finlandia, oltre che su una maggiore mobilità tra l'università e l'impresa per i ricercatori pubblici, anche sulle strategie di innovazione e per la creatività nelle maggiori città.

Ampliamente condiviso è l'obiettivo di sostenere la realizzazione di progetti strategici di R&S, realizzati da imprese e centri di ricerca pubblici (università e centri di ricerca) in settori tecnologici di frontiera (generalmente in sintonia con le tematiche prioritarie individuate a livello comunitario). Un aspetto che differisce nei singoli paesi è, però, quello della forma e dell'entità del finanziamento previsto. Ad esempio, l'Agenzia per l'Innovazione francese potrà finanziare programmi strategici di ricerca con un contributo a fondo perduto pari al 50% dell'investimento nella fase più esplorativa. A questa seguirà una fa-

se di sviluppo tecnologico che riceverà un supporto del 50% nella forma di credito agevolato, da restituire solo in caso di successo del progetto. Viene quindi offerta una condivisione del rischio al progetto dell'impresa. Diverso il meccanismo previsto in Italia, dove i progetti rientranti nei dodici programmi strategici individuati dal Programma Nazionale della Ricerca 2005-2007, realizzati nel Centro-Nord del paese, potranno godere, al momento, solo di un finanziamento agevolato per mancanza di risorse per il contributo a fondo perduto.

Altro elemento comune ai singoli Programmi è il sostegno allo sviluppo di *cluster*, di poli di eccellenza o di distretti tecnologici.

Sia per la ricerca e lo sviluppo che per l'innovazione, infine, ampio spazio è dedicato alla diffusione e all'utilizzo dell'ICT, con particolare riguardo allo sviluppo della banda larga, alla concorrenza nei servizi delle comunicazioni elettroniche, ai sistemi digitali e alla sicurezza delle reti informatiche come mezzi per la promozione di una vera società della conoscenza, aperta a tutti i cittadini. Interessanti sono i programmi di *e-health* che si intende sviluppare nei paesi nordici.

Tutte le tematiche più alla frontiera, a livello tecnologico, sono quindi prese in considerazione, seppure con approcci diversi tra i vari paesi. L'impegno dei singoli in questa direzione dovrebbe ovviamente essere maggiore per i paesi, come l'Italia, in cui il *gap* da recuperare è maggiore e viceversa per quelli che hanno già raggiunto o sono molto vicini agli obiettivi prefissati. Dall'analisi dei Programmi qui presentata ciò, invece, non emerge, anzi i paesi per i quali risulta che il *commitment* è maggiore sono proprio la Finlandia e la Svezia, quelli che già da molto tempo hanno superato gli obiettivi indicati da Lisbona per la R&I e che hanno avuto *performance* competitive molto favorevoli, grazie al forte impatto generato dalla crescita tecnologica, in senso ampio, sulla produttività. Si registra un'azione forte in alcuni paesi, quali la Francia, per sostenere anche un rafforzamento dell'industria nazionale nel campo informatico.

I Programmi Nazionali di Riforma rappresentano un importante strumento per ridare concretezza e fattibilità agli obiettivi, ambizioni ma necessari, condivisi dai paesi europei nel vertice di Lisbona del 2000. Si tratta di documenti di lavoro, perfettibili, sulla base dei quali individuare non solo gli interventi che i singoli Stati potranno in essere, ma anche le azioni che potranno essere prese a livello comunitario per facilitare il progresso.

La lettura di alcuni di questi Programmi indica grandi aree di convergenza nell'individuazione di azioni e strumenti. Il quadro che viene proposto in alcuni di essi comprende sia azioni già realizzate o avviate che nuove azioni e misure; è evidente che la forza dei Programmi è fortemente legata alla indicazione di impegni dei Governi a realizzare nuove azioni che patrimonializzino quanto già fatto ma che siano in grado di dare un nuovo forte impulso a questo progresso.

Tab. 5.3 – Prospetto sintetico delle linee guida inerenti alla Ricerca e all'innovazione nell'ambito dei Programmi Nazionali di Riforma secondo la strategia di Lisbona: confronto internazionale
(linee guida: 7. Aumentare e migliorare l'investimento in R&S, in particolare nel settore privato; 8. Facilitare tutte le forme di innovazione; 9. Agevolare la diffusione e l'utilizzo effettivo dell'ICT⁹¹)

| Linee guida per paese | Situazione attuale | Obiettivi | Misure | Risorse |
|---|---|--|---|---|
| Italia Investimenti in R&S | Investimento totale in R&I pari all'1,16% del PIL | Raggiungere il 3% del PIL in investimenti in R&I Ampliare area libera scelta la ricerca e l'innovazione Stimolare la ricerca e l'innovazione Migliorare il capitale umano Riordinare il sistema di ricerca Aumentare incentivi alla spesa in ricerca Favorire l'innovazione e il trasferimento tecnologico | Riforma del sistema pubblico di ricerca; incentivi per rientro dei «cervelli»; eliminazione dei ricercatori dal calcolo trap; mobilitazione prestiti della BEI; potenziamento ILO; definizione metodo per il rating tecnologico; potenziamento istituto italiano di tecnologia; partecipazione a PTE e sviluppo PTE; 12 programmi strategici; laboratori misti pubblico-privati; distretti tecnologici. | Gli stanziamenti previsti per l'attuazione dei provvedimenti e dei progetti per la R&I ammontano a 9.324,9 milioni di euro, di cui 5236,6 già stanziati in bilancio e 4.088,3 provenienti dal Fondo per l'innovazione destinato al Pico istituito con la Legge finanziaria 2006. Per il 2006 il finanziamento per il Pico dovrebbe essere di 3 miliardi di euro. La reperibilità di questi fondi è legata alle entrate provenienti dalle dimissioni di beni dello Stato da realizzarsi nel 2006 |
| Forme di innovazione | | | | |
| Forum dell'innovazione Fondo per Innovazione Tecnologica e fondo per partecipazione capitale di rischio di imprese <i>high tech</i> , rifiinanziamento progetto <i>Riditt</i> | | | | |
| Diffusione e utilizzo ICT | | | | |
| Francia Investimenti in R&S | Investimento complessivo è pari al 2,2 % del PIL | Raggiungere i 24 miliardi di euro per la Ricerca e la formazione dai 19 miliardi nel 2004 Costruire l'economia della conoscenza Aumentare l'efficacia della ricerca pubblica e favorire la ricerca e l'innovazione delle imprese private. | Legge di programma per la ricerca; Alto consiglio della Scienza e della Tecnologia; Poli di ricerca e <i>campus</i> ; internazionalizzare la ricerca; Agenzia nazionale della ricerca; Fondi di competitività delle imprese; Agenzia per l'innovazione industriale; sviluppo del capitale di rischio; credito d'imposta per la ricerca | 1 miliardo di euro nel 2005 e aumenterà di 1 miliardo nel 2006 e 1 miliardo nel 2007 per la legge sulla ricerca. Agenzia nazionale della ricerca: 350 milioni di euro nel 2005. Agenzia per l'innovazione industriale : 2 miliardi di euro nel 2005 e nel 2006 Raddoppio dei fondi del Gruppo Oseo da qui al 2007 Crediti d'imposta per le <i>start up</i> (più di 1000 imprese hanno già beneficiato) Rafforzamento del credito d'imposta per la ricerca fino a far raddoppiare l'ammontare complessivo raggiungendo circa un miliardo all'anno 1,5 miliardi di euro per il periodo 2006-2008 per i poli di competitività (300 milioni di sgravi fiscali; 400 milioni dai ministeri e 800 milioni dalle diverse agenzie) |

Tab. 5.3 – Prospetto sintetico delle linee guida inerenti alla Ricerca e all'Innovazione nell'ambito dei Programmi Nazionali di Riforma secondo la strategia di Lisbona: confronto internazionale
(linee guida: 7 Aumentare e migliorare l'investimento in R&S, in particolare nel settore privato; 8 Facilitare tutte le forme di innovazione; 9 Agevolare la diffusione e l'utilizzo effettivo dell'ICT²⁹)

| Linee guida per paese | Situazione attuale | Obiettivi | Misure | Risorse |
|--|---|--|---|---|
| (segue) Francia Forme di innovazione | | | | |
| Diffusione e utilizzo ICT | In ritardo in termini di appalti e di utilizzo dell'ICT | Aumentare la diffusione dell'ICT Incoraggiare lo sviluppo di una industria europea nell'ICT | Promuovere la creazione e la diffusione dell'ICT: assicurare sicurezza delle reti e dei dati; assicurare la copertura di tutto il territorio con telefonia mobile; favorire la diffusione delle tecnologie ICT nelle PMI (Piano di Azione TIC-PME 2020: bando per progetti) | Programma TIC-PME 2020: bando per progetto con risorse per 7 milioni di euro. Legge finanziaria 2005: credito d'imposta per le PMI che investono in ICT |
| Spagna Investimenti in R&S | La spesa in R&I complessiva è pari all'1,05% del PIL Spesa privata pari al 48% | Aumentare gli investimenti passando all'1,6% nel 2008 e raggiungere il 2% del PIL nel 2010. Aumentare la spesa privata passando al 52,5% nel 2008 e al 55% nel 2010 | Aumentare gli incentivi per la R&I. Focalizzare su tematiche strategiche; (Programma Centi). Consolidare massa critica ed eccellenza della ricerca (programma Consolidare). Sostegno a reti, raggruppamenti | Programma <i>Cenit</i> 1 miliardo per 4 anni Fondo dei Fondi 200 mln nel 2006 Progetto <i>Consolidare Cyber</i> 500 mln di euro in 4 anni Programma I3 130 milioni in tre anni Installazioni singole 1 miliardo in 4 anni Piano <i>Avanz@</i> 2,2 mld in 5 anni. |
| Forme di innovazione | | | Programma <i>Cenit</i> Piano <i>Avanz@</i> | |
| Diffusione e utilizzo ICT | Aumento investimenti in ICT nel 2004 pari al 4,8%. | Raggiungere la media europea come investimenti in ICT passando al 6,4% del PIL nel 2008 e al 7% nel 2010. | Piano <i>Avanz@</i> | |
| Regno Unito Investimenti in R&S | Spesa/PIL = 1,9% (65% circa settore privato) Solide basi scientifiche: tra i primi cinque paesi per eccellenza nella ricerca in termini di citazioni | Spesa/PIL = 2,5% nel 2014 (maggiore impegno nel privato) Innalzamento offerta e domanda <i>skill</i> in scienze, tecnologie, ingegneria e matematica | Implementazione della <i>Science and Innovation Investment Framework</i> decennale Verifica efficacia dei crediti di imposta per le imprese Lancio di una <i>Technology strategy</i> | 1,47 miliardi di euro per il 2004-2005 e il 2007-2008 per l' <i>Investment Framework</i> 544 milioni di euro per il 2005-2008 per la <i>Technology Strategy</i> <i>Higher Education Innovation Fund</i> : 162 milioni di euro l'anno a partire dal 2007-2008 |

Tab. 5.3 – Prospetto sintetico delle linee guida inerenti alla Ricerca e all'Innovazione nell'ambito dei Programmi Nazionali di Riforma secondo la strategia di Lisbona: confronto internazionale
(linee guida: 7 Aumentare e migliorare l'investimento in R&S, in particolare nel settore privato; 8 Facilitare tutte le forme di innovazione; 9 Agevolare la diffusione e l'utilizzo effettivo dell'ICT⁷)

| Linee guida per paese | Situazione attuale | Obiettivi | Misure | Risorse |
|--|--|---|---|---|
| Regno Unito Forme di innovazione | Minore efficacia a tradurre ricerche in benefici economici Livello modesto delle attività di trasferimento delle conoscenze e di commercializzazione | Maggiore corrispondenza base scientifica all'economia Supporto a imprese innovative emergenti (specie modelli di <i>business</i> nel digitale) | Aumento fondi <i>Higher Education Innovation Fund</i> dal 2007-2008 Modifiche a tutela della proprietà intellettuale Più contratti del pubblico per innovazione e R&S a PMI | 1,47 miliardi di euro per il 2004-2005 e il 2007-2008 per <i>Investment Framework</i> 544 milioni di euro per il 2005-2008 per la <i>Technology Strategy</i> <i>Higher Education Innovation Fund</i> : 162 milioni di euro l'anno a partire dal 2007-2008 |
| Svezia Investimenti in R&S | Spesa/PIL è già superiore al 4% (75% settore privato) Orientamento a ricerca internazionale di alto livello sia per imprese che università | Sostenibilità investimenti ICT pubblici e privati Sviluppo infrastrutture (soprattutto banda larga e sicurezza) e formazione | Regolamentazione per concorrenza nelle comunicazioni elettroniche Sviluppo infrastrutture per la banda larga Nuova qualifica in <i>Information technology management for business</i> | |
| Svezia Forme di innovazione | Strategia di innovazione varata nel 2004: <i>Innovative Sweden</i> Importanza ruolo università e mancanza di risorse per PMI per difesa diritti proprietà intellettuale | Innalzamento capacità di rinnovo del prodotto soprattutto da parte delle università Aumento protezione proprietà intellettuale | Incremento fondi ricerca ed educazione post-laurea per il periodo 2005-2008 Aumento risorse centri di eccellenza, istituzioni di educazione superiori e <i>Swedish research councils</i> | Fondi ricerca ed educazione post-laurea: +9,8% nel periodo 2005-2008 (circa 246 milioni di euro) Fondi centri di eccellenza gradualmente fino a 31,5 milioni di euro l'anno 94,6 milioni di euro per l'innovazione delle PMI tra il 2006-2010 189 milioni di euro nel decennio 2005-2015 per <i>seed capital</i> per commercializzazione risultati ricerca |
| Svezia Diffusione e utilizzo ICT | Proporzione elevata e crescente di popolazione coinvolta in ICT Legge luglio 2005: «Da politica IT per la società a politica per la società dell'informazione» | Metodi di produzione più efficienti: maggiore produttività Migliore qualità della vita Nuovi metodi di lavoro: società più inclusive e crescita sostenibile | Supporto finanziario per lo sviluppo di competenze ICT nelle PMI Legge sicurezza domini di alto livello Maggiore utilizzo ICT nella sanità Misure per accesso ICT ai disabili | |

Tab. 5.3 – Prospetto sintetico delle linee guida inerenti alla Ricerca e all'Innovazione nell'ambito dei Programmi Nazionali di Riforma secondo la strategia di Lisbona: confronto internazionale
(linee guida: 7 Aumentare e migliorare l'investimento in R&S, in particolare nel settore privato; 8 Facilitare tutte le forme di innovazione; 9 Agevolare la diffusione e l'utilizzo effettivo dell'ICT^{a)})

| Linee guida per paese | Situazione attuale | Obiettivi | Misure | Risorse |
|---|--|--|--|--|
| Finlandia Investimenti in R&S | Spesa/PIL = 3,5% già da fine anni novanta (70% settore privato) Maggiore %, nella UE, di lavoratori in R&S e di studenti in scienze naturali e tecnologia | Spesa/PIL = 4% Ulteriore stimolo investimenti imprese private in R&S Accrescere risorse esterne per i centri di ricerca statali | Incremento della spesa pubblica in R&S annuale fino al 2010 Condizioni agevolate per finanziamenti pubblici per R&S delle imprese e loro allocazione ai progetti migliori | |
| Forme di innovazione | Performance sistema innovativo ancora insufficiente, rispetto a investimenti in R&S, in termini di nuove imprese o crescita di fatturato, posti lavoro e export | Estendere la politica dell'innovazione soprattutto al settore dei servizi Maggiori creatività interna sul lavoro e cultura imprenditoriale | Creazione o rafforzamento di cluster scientifici e tecnologici e centri di eccellenza Strategie di innovazione per la creatività e per la maggiori città Più mobilità industria-università | Spesa pubblica R&S = + 5 - 7% l'anno fino 2010 (80 - 110 milioni di euro l'anno circa) Aumento budget Accademia di Finlandia per progetti R&S: 31 milioni di euro nel 2006 Aumento budget più importante istituzione pubblica per R&S (Tekes): 31 milioni di euro nel 2006 |
| Diffusione e utilizzo ICT | Già raggiunti (o da raggiungere presto) vari obiettivi, tra cui: 1 milione sottoscrizioni banda larga, competenze base per tutti, sicurezza reti e servizi, qualità PA | Promozione concorrenza all'interno di ogni e tra tutte le reti di comunicazione Sviluppo di servizi di rete e contenuti Maggiore formazione ICT, anche per i ricercatori | Implementazione programma della società dell'informazione per educazione e ricerca Implementazione strategia della banda larga Passaggio televisione digitale (2007) | |

^{a)} Per le definizioni dettagliate della Commissione Europea delle tre linee guida, Cfr. parte introduttiva.

Fonte: singoli programmi nazionali (cfr. nota 35).

Finlandia

Nel suo Programma Nazionale di Riforma per il 2005-2008, il governo finlandese ha posto l'aumento della produttività come uno dei principali obiettivi di politica economica al fine di mantenere elevata la competitività del paese. L'obiettivo è conservare il vantaggio finora conseguito in termini di aumento della produttività del lavoro, che tra il 1990 e il 2004 è cresciuta ad un tasso medio annuo del 2,5% (dati OCSE), superiore a quello degli Stati Uniti, pari a quello del Regno Unito e inferiore nella UE solo a quello dell'Irlanda³⁶. Le ragioni di questa *performance* sono in buona parte riconducibili all'altissimo livello del sistema nazionale della conoscenza e dell'innovazione. Non sorprende, quindi, che nelle priorità chiave per il paese, da un punto di vista microeconomico, si trovino sia la prima che la seconda.

Per la Ricerca e Sviluppo, la Finlandia è uno dei due paesi – insieme alla Svezia – che ha già raggiunto l'obiettivo posto dalla strategia di Lisbona, del 3% di rapporto percentuale tra spesa per R&S e PIL, entro il 2010. Già dalla fine degli anni novanta, infatti, tale rapporto era pari al 3,5%, con più di due terzi (70%) della spesa coperta dal settore privato e con il numero di occupati – rispetto alla forza lavoro – nel settore R&S più elevato nella Ue. Il programma finlandese alza quindi il tiro rispetto agli obiettivi di Lisbona, ponendosi come obiettivo il raggiungimento del 4% di R&S/PIL per il 2010 attraverso un aumento annuo degli investimenti pubblici nel comparto compreso tra il 5 e il 7% (pari a circa 80-110 milioni di euro, al cambio attuale). Le nuove risorse saranno indirizzate sia verso il settore pubblico, tra cui anche l'Accademia di Finlandia che si occupa di finanziamento della ricerca, sia verso quello privato. In questo secondo caso, da un lato si vuole promuovere il rinnovamento della struttura industriale e la creazione di imprese innovative, dall'altro rendere disponibili risorse per il *venture capital* con la finalità di finanziare nuove imprese innovative ad alta crescita e per l'erogazione di servizi migliori alle imprese. Tra le varie modalità di finanziamento pubblico della ricerca privata, l'allocatione su base competitiva viene considerata più efficiente rispetto a politiche indifferenziate.

Uno degli obiettivi principali è di aumentare la qualità della ricerca attraverso la specializzazione e la costituzione di veri e propri *cluster* di competenze con proiezione internazionale. Entro metà del 2006, a questo proposito, sarà ultimato lo sviluppo della strategia nazionale³⁷ per il rafforzamento dei *cluster* scientifici e tecnologici e dei centri di eccellenza. Per il raggiungimento di questo obiettivo è molto importante il ruolo delle università, nelle quali si intende favorire un orientamento multidisciplinare e assumere personale di ricerca di alto livello, anche dall'estero, cercando pure di migliorare la bassa mobilità dei ricercatori non solo nelle università ma anche negli istituti di ricerca pubblici; l'ultimo aspetto è oggetto di studio da parte di due gruppi di lavoro del Ministero dell'Educazione. Per i politecnici lo sforzo sarà quello di fare sì che essi siano effettivamente più collegati sia alle esigenze dei mercati del lavoro locali che alle aree di specifica competenza di R&S applicati. È inoltre previsto un incremento dell'autonomia finanziaria delle università per promuovere, tra le altre cose, la nascita di reti di ricerca sia nazionali che internazionali. Questo cambiamento riguarderà ovviamente l'amministrazione e la gestione delle stesse università, con riguardo sia alla loro *mission* che al contesto operativo.

I risultati conseguiti dalla Finlandia nella ricerca e sviluppo non stanno, tut-

³⁶ Lo stesso discorso vale se si prendono in considerazione le statistiche relative alla crescita della produttività multifattoriale.

³⁷ Da parte del «Consiglio per la politica scientifica e tecnologica».

tavia, generando un livello sufficientemente elevato di nuove innovazioni, imprese, occupazione e crescita delle esportazioni. Si ritiene che ci sia un problema nel trasferimento della conoscenza e del *know-how*, a causa di una struttura del sistema innovativo che, nel paese, è ancora troppo orientata allo sviluppo della tecnologia e non delle sue applicazioni, come confermato anche da alcune difficoltà nel reperimento dei fondi da parte di imprese di *start-up* o nella fase iniziale della loro vita.

Per una politica dell'innovazione più efficace il governo si impegna a stimolare una cooperazione maggiore tra i vari attori del sistema, che in Finlandia sono: i ministeri, le unità pubbliche di ricerca, le imprese e varie organizzazioni pubbliche o private o *joint-venture* pubblico-privato. Saranno riviste le strategie per il coordinamento tra la politica nazionale e quelle regionali e locali, tra le organizzazioni di trasferimento dell'innovazione e quelle di ricerca pubbliche e anche tra le università e i politecnici³⁸, senza trascurare accordi di collaborazione con i centri di innovazione migliori al di fuori dell'Europa sia in paesi avanzati come gli Stati Uniti e il Giappone che in economie emergenti come la Cina³⁹ e l'India.

Un altro punto critico che si vuole rafforzare riguarda lo sviluppo della produzione e la commercializzazione seguenti alla ricerca così come la gestione delle immobilizzazioni immateriali. Il piano nazionale punta al miglioramento di questi aspetti da vari punti di vista: il trasferimento dei diritti di proprietà, intellettuale dalle università alle imprese in cambio di quote di proprietà, nelle imprese stesse, per le università⁴⁰, un rafforzamento nella gestione delle imprese che più fanno ricerca, l'adozione di nuovi modelli di *business* e lo sviluppo di nuovi servizi di finanziamento sia per lo sviluppo di società ad alta crescita (*supra*) che per la formazione del personale.

Un elemento ulteriore per l'innovazione è quello della creatività e, da questo punto di vista, il paese è abbastanza ricco di risorse. L'obiettivo qui è lavorare di più sull'informazione, sul *marketing* e sulla promozione. Il governo, oltre ad agire sui punti di debolezza, intende sviluppare di più questo fattore di forza attraverso un'applicazione più intensa, e diversa, del potenziale della creatività e facendo leva sul cambiamento culturale e sociale.

Strettamente collegato sia alla R&S che all'innovazione è il settore dell'ICT, che in Finlandia è già molto sviluppato. Il piano dedica a questo settore diverse misure, che vanno dall'ulteriore sviluppo della banda larga (che conta già un milione di utenti), con investimenti per migliorare l'accesso alle reti anche da parte delle aree più piccole o lontane, al passaggio alla televisione digitale entro l'agosto del 2007; dalla riorganizzazione delle funzioni IT per l'amministrazione centrale allo sviluppo di queste funzioni anche per le amministrazioni locali e per la gestione della sanità nonché al loro utilizzo per fini formativi; dal completamento della gestione *on line* dei servizi per l'impiego e dei loro contenuti all'implementazione della strategia per la sicurezza dei dati a livello nazionale avviata già dal 2003.

Svezia

«Ricerca per una vita migliore» è il titolo di una recente proposta di legge, presentata in Svezia, che contiene la strategia di R&S del paese che più di tutti nella UE investe nella ricerca. Con un sistema di imprese e università fortemen-

³⁸ Ferma restando la divisione del lavoro tra i due.

³⁹ Ad esempio, nel 2005 è stato aperto a Shanghai il «Centro per l'innovazione cino-finlandese».

⁴⁰ Il Parlamento ha da poco approvato una nuova legge su tali diritti di proprietà per facilitare l'applicazione pratica delle invenzioni realizzate dalle università.

te orientato a livello internazionale e che è coinvolto in molti progetti ad alto livello, la Svezia ha infatti un rapporto tra spesa complessiva in R&S, per più del 75% finanziata dal settore privato, e PIL pari al 4,3%, ben al di sopra dell'obiettivo fissato dalla strategia di Lisbona. Data l'importanza che il settore ha nel paese, il governo si è posto gli obiettivi di aumentare i fondi per la ricerca e per la formazione post-laurea del 9,8% (246 milioni di euro circa, al cambio attuale) nel triennio 2005-2008, rispetto al 2004, e di accrescere il numero di ricercatrici donne in tutte le aree scientifiche. Inoltre i fondi per i centri di eccellenza saranno gradualmente aumentati fino a raggiungere i 31,5 milioni di euro l'anno.

Tali maggiori risorse, che saranno allocate prevalentemente presso le istituzioni di educazione superiore e i «Consigli di ricerca»⁴¹, serviranno a rafforzare ulteriormente la qualità scientifica della ricerca nel paese per consentirle di mantenere la sua forte posizione competitiva; iniziative particolari saranno concentrate sulla medicina, la tecnologia e lo sviluppo sostenibile. Il piano di riforma nazionale prevede inoltre la prosecuzione del rinnovamento della «comunità» della ricerca, specie per la formazione post-laurea e post-dottorato, quindi di livello più elevato.

Così come per quello finlandese, seppure con una minore enfasi, nel piano svedese ampio spazio è dedicato all'innovazione e alle sue forme, che costituiscono, almeno per paesi a così alta intensità tecnologica, un importante volano per gli effetti che l'innovazione stessa ha sull'economia. La Svezia ha formulato nel 2004 la sua strategia per l'innovazione, «Svezia Innovativa»⁴², stanziando circa 96 milioni di euro, relativamente al periodo 2006-2010, per le sole piccole e medie imprese e 189 milioni di euro circa, nel decennio 2005-2015, per lo sviluppo di *seed capital* da destinare alla commercializzazione dei risultati della ricerca. Inoltre una parte dei fondi messi a disposizione della ricerca è indirizzata alle cosiddette *Vinnova* ossia «Agenzie per i sistemi di innovazione».

Le misure a favore dell'innovazione si concentrano principalmente su due aspetti: il trasferimento tecnologico e la commercializzazione e la protezione dei diritti di proprietà intellettuale. Con riferimento al primo, si vuole promuovere la commercializzazione dei risultati della ricerca, soprattutto attraverso nuove collaborazioni tra pubblico e privato nei settori di particolare importanza e per le piccole e medie imprese; per la redazione dei relativi programmi si seguirà la strada del dialogo con le parti sociali. Inoltre le università specializzate in medicina, tecnologia e scienza dovranno presentare piani specifici di azione.

Per quanto riguarda, invece, i diritti di proprietà intellettuale, il governo svedese ritiene che la proprietà dei risultati di ricerca da parte dei ricercatori possa costituire una barriera all'utilizzo degli stessi risultati; si stanno al momento valutando le conseguenze di un eventuale cambiamento nelle regole. In genere le piccole e medie imprese non hanno i mezzi per difendere i propri diritti di proprietà intellettuale, e sono quindi disincentivate dal fare ricerca e innovazione. Diverse sono le misure allo studio, a partire dalle proposte europee circa un'assicurazione sulle dispute per i brevetti e sui mezzi effettivi da dare ai proprietari per vedere riconosciuti i propri diritti fino ad arrivare alla specializzazione del sistema giudiziario per i casi riguardanti la proprietà intellettuale e all'analisi⁴³ degli effetti degli aspetti finanziari della brevettazione sulla crescita delle imprese.

⁴¹ In Svezia è molto forte, nella ricerca pubblica, il ruolo delle università.

⁴² L'implementazione di questa strategia verrà attentamente controllata negli anni futuri, anche a livello legislativo.

⁴³ Uno studio con i risultati verrà presentato alla fine dell'anno.

Anche in Svezia, l'ICT ha un ruolo molto importante e a luglio dell'anno in corso è stata presentata una legge, «Da una politica IT per la società a una politica per la società dell'informazione», con l'obiettivo di promuovere nella diffusione e nell'utilizzo dell'ICT la qualità, la crescita sostenibile e l'accessibilità. Da questo punto di vista, si vogliono in primo luogo stimolare lo sviluppo e l'introduzione dell'ICT nelle attività del settore pubblico e nei servizi pubblici⁴⁴, con particolare attenzione, anche in questo caso, alla sanità⁴⁵. Si offre inoltre supporto finanziario alle piccole e medie imprese per lo sviluppo delle competenze ICT interne al fine di aumentare la loro produttività e quindi la loro competitività. L'utilizzo delle tecnologie ICT non può, infine, prescindere dalla loro accessibilità e sicurezza, che sono requisiti importanti per il raggiungimento di una società dell'informazione che sia veramente inclusiva, come anche previsto dalla linea guida della Commissione europea per l'elaborazione dei Programmi Nazionali. Il governo, a questo riguardo, ha proposto una legge volta a rendere più sicuri i domini più importanti per il paese; ha poi nominato ufficialmente una commissione di studio per l'accessibilità alle infrastrutture fisiche.

Regno Unito

«La crescita della produttività genera *performance* economiche forti e aumenti sostenuti negli standard di vita»: questa è la breve proposizione con cui il Governo del Regno Unito pone il sostegno alla crescita della produttività – che nell'ultimo decennio ha registrato risultati molto positivi – come uno dei suoi obiettivi fondamentali per il perseguimento della strategia di Lisbona. La scienza e l'innovazione costituiscono uno dei cinque *driver* a supporto di tale obiettivo e, da questo punto di vista, il Regno Unito presenta un rapporto tra spesa totale in R&S e PIL pari all'1,9% (1,23% la sola spesa del settore privato), di poco superiore alla media della UE 25. Nonostante il livello degli investimenti in ricerca e sviluppo sia inferiore a quello di diversi dei maggiori paesi industrializzati, il paese ha una solida base scientifica, soprattutto pubblica, ed è tra i primi cinque al mondo nella graduatoria dell'eccellenza nella ricerca misurata in base alle citazioni delle proprie ricerche o ricercatori nelle maggiori riviste o pubblicazioni scientifiche internazionali (dati Commissione europea); esso è inoltre il più produttivo, così come confermato dal livello dell'output della ricerca rispetto agli investimenti ad essa destinati nel paese.

A luglio del 2004 il Governo ha varato la *Science and Innovation Investment Framework* con lo scopo di impostare politiche di lungo termine, da attuare nell'arco di un decennio, per promuovere l'eccellenza e la sostenibilità della propria ricerca, l'aumento degli investimenti del settore privato in R&S, una maggiore reattività della base scientifica alle esigenze economiche e, quindi, migliori risultati nell'innovazione e un innalzamento sia della domanda che dell'offerta delle competenze nelle scienze, nella tecnologia, nell'ingegneria e nella matematica. Questa *framework* rappresenta anche la linea che il Regno Unito intende seguire nel suo Programma Nazionale di Riforma. È previsto che, su base annua, si effettui un monitoraggio delle politiche avviate e quello effettuato quest'anno ha mostrato buoni risultati per la fase di avvio del 2004-2005, sebbene rimangano ancora nodi significativi, soprattutto per la R&S del settore privato e per l'offerta delle competenze per le alte qualifiche.

⁴⁴ A questo proposito, nell'autunno del 2003, è stata nominata una commissione per lo sviluppo dei servizi pubblici «elettronici».

⁴⁵ A marzo del 2005 è stato nominato un gruppo per l'elaborazione di una politica nazionale per la cosiddetta *e-health*, che dovrebbe essere pronta per la fine dell'anno/inizio del 2006.

I fondi destinati alla R&S sono pari a 0,6 punti percentuali del PIL fino al 2014, anno in cui il paese si è prefisso di portare il rapporto R&S/PIL al 2,5%, una percentuale inferiore a quella prevista dagli obiettivi di Lisbona e da raggiungere con quattro anni in più a disposizione rispetto a quelli fissati dagli obiettivi stessi. A questi fondi vanno aggiunti circa 1,47 miliardi di euro (al cambio attuale) aggiuntivi, stanziati nel luglio 2005 per il 2005 stesso e per il biennio 2007-2008, che includono le risorse destinate al rinnovamento infrastrutturale delle università e altre risorse per la copertura dei costi totali dei progetti di ricerca supportati dai *Research Council*. Va inoltre considerato il credito di imposta – strumento molto diverso, come già visto, rispetto a quello adottato dalla Finlandia – concesso alle imprese⁴⁶ che investono in R&S per il quale, a partire dal 2000, vi sono state 17.000 domande circa per un ammontare superiore a 1,89 miliardi di euro. Questo strumento viene mantenuto anche se vi sarà un maggiore sforzo per la valutazione dell'impatto effettivo del credito d'imposta sui comportamenti delle imprese in R&S. A queste risorse si aggiungono infine 544 milioni di euro resi disponibili dal governo nel 2004, per il periodo 2005-2008, per la *Technology Strategy*, un programma volto ad identificare e a supportare le tecnologie emergenti, che sono poi fondamentali per la generazione delle innovazioni di rilievo.

Alla stessa stregua della Finlandia, il Regno Unito ha delle criticità nel processo di traduzione dei buoni risultati ottenuti nella ricerca in benefici di carattere economico e sociale. La strategia relativa all'innovazione si concentra, pertanto, proprio su questi aspetti e anche in questo caso sono state allocate risorse nel trasferimento tecnologico e nella attività di commercializzazione dell'output di ricerca delle università e degli altri istituti pubblici. È stato costituito, a questo proposito, l'*Higher Education Innovation Fund* la cui dotazione annuale aumenterà fino a raggiungere i 162 milioni di euro nel 2007-2008. Il Programma Nazionale si dedica anche ai settori creativi che sono nel paese molto sviluppati, grazie all'efficacia del sistema vigente sul *copyright*. Ciò nonostante si afferma di voler lavorare, insieme alle imprese, per lo sviluppo di nuovi modelli di *business* nel digitale e per aumentare la consapevolezza sui benefici derivanti dall'applicazione di una robusta ed equa normativa sulla proprietà intellettuale, in base anche a quanto emergerà dai risultati del *Creative Forum on Intellectual Property*. Si stanno poi studiando misure per accrescere la creatività delle piccole imprese, dopo aver introdotto una soglia minima obbligatoria (2,5%) alla percentuale di contratti di R&S esterni dei dipartimenti di ricerca pubblici da destinare alle piccole e medie imprese in modo da sostenere le imprese innovative emergenti e far sì che le loro dimensioni non ne minino lo sviluppo successivo.

Il Governo britannico pone anche l'accento sulla qualità del sistema educativo, a tutti i livelli, e sulle modalità di attrazione e selezione dei docenti in materie scientifiche e dei ricercatori professionisti e sull'ICT. Con riguardo a quest'ultimo, si evidenzia l'importanza di offrire supporto, sulle problematiche inerenti all'ICT, soprattutto alle piccole e medie imprese, che possono risentire in modo particolare della mancanza di un'informazione di alta qualità e imparziale su come utilizzare/diffondere l'ICT all'interno⁴⁷. Si intende inoltre:

⁴⁶ Un'analisi abbastanza dettagliata sulle imprese che investono in R&S è stata già effettuata e da essa è emerso che le risorse che le imprese stesse dedicano alle attività di ricerca e sviluppo non sono inferiori a quelle delle imprese dei paesi maggiori concorrenti; ciò tuttavia solo nei settori in cui le imprese sono già attive. Negli altri settori (tra cui autoveicoli, elettronica e IT, quindi settori ad elevata intensità di ricerca), invece, in cui le multinazionali estere sono prevalenti, gli investimenti in R&S sono stati effettuati per lo più dalla casa madre nel paese di origine.

agire sulla regolamentazione per promuovere la concorrenza tra gli operatori di comunicazione elettronica, sviluppare un'infrastruttura per la banda larga competitiva, promuovere la fiducia e la sicurezza degli utilizzatori di Internet e introdurre un nuovo titolo di qualifica sull'*Information Technology Management for Business*, unendo l'IT a livello professionale con le competenze manageriali.

Francia

I dati del confronto internazionale mostrano l'investimento pubblico in R&I al 2,2% del PIL, in linea con la media dell'Unione europea ma inferiore a paesi come Finlandia e Svezia. In Francia l'investimento pubblico risponde agli obiettivi fissati al livello europeo ma quello privato è ancora insufficiente. L'obiettivo è aumentare l'efficacia della ricerca pubblica e favorire la ricerca e l'innovazione nelle imprese private.

Il richiamo al collegamento tra ricerca e imprese è molto presente nel Programma, che evidenzia il ruolo della R&I come strumento primario per migliorare la competitività delle imprese.

Le scelte del Governo sono dirette a rimettere la politica industriale e tecnologica al centro dello sviluppo economico della Francia e a posizionare la sua economia nei settori più performanti e innovativi. Questa moderna politica si fonda sulla logica dei progetti, di iniziativa dello Stato ma anche delle imprese e dei territori; è questo il senso dei poli di competitività e dell'agenzia per l'innovazione industriale. Questa politica industriale si basa sul rilancio degli investimenti pubblici: 10 miliardi di euro di capacità d'investimento pubblico saranno impegnati da qui alla fine del 2006. Risorse rese disponibili grazie a un severo controllo delle spese correnti dello Stato e attraverso lo strumento delle privatizzazioni. Si intende in questo modo promuovere un forte partenariato con i privati e con le imprese.

La prima area di azione degli interventi indicati per costruire l'economia della conoscenza riguarda la promozione della ricerca e dell'innovazione. Per aumentare i mezzi e l'efficacia della ricerca pubblica si definirà la «Legge di programma per la ricerca» (meglio orientare e valutare la politica scientifica, favorire la cooperazione, rafforzare l'attrattività della carriera scientifica, potenziare il dinamismo dell'innovazione stringendo i legami tra la ricerca pubblica e la ricerca privata). L'impegno finanziario è già stato di 1 miliardo di euro nel 2005 e aumenterà ancora di 1 miliardo nel 2006 e di 1 miliardo nel 2007. La legge prevede, infine, di portare l'impegno pubblico in favore della ricerca e dell'insegnamento superiore a 24 miliardi di euro nel 2010 dai 19 miliardi nel 2004.

Una delle misure più significative è rappresentata dalla creazione, per meglio orientare e valutare la politica scientifica nel medio-lungo periodo, dell'«Alto Consiglio delle Scienze e della Tecnologia» (HCST) collegato al Presidente della Repubblica e composto da rappresentanti del mondo industriale e scientifico, nazionale e internazionale. Altro tassello caratterizzante è «l'Agenzia della Valutazione della Ricerca (AER), che procederà alla valutazione sistematica (su tutti i progetti finanziati con fondi pubblici), trasparente e verificata nell'applicazione delle decisioni.

Tra gli obiettivi prioritari degli interventi vi è il favorire la collaborazione pubblico-privata e dare alla ricerca francese una maggiore visibilità internazionale. A tal fine la legge di programma sulla ricerca crea due strumenti:

- i poli di ricerca e di insegnamento superiore creati volontariamente;
- i «Campi di ricerca», la cui creazione sarà sostenuta dallo Stato, realiz-

⁴⁷ Attraverso il sito Internet www.businesslink.gov.uk il governo fornisce tutta una serie di informazioni, aggiornate rapidamente, sulle questioni relative all'ICT.

zati da attori della ricerca su un progetto scientifico specifico che abbia una massa critica e una visibilità mondiale. A titolo sperimentale si crea l'*Ecole d'Economie* di Parigi nell'autunno 2005 e un bando per progetti sarà lanciato, all'inizio del 2006, per creare una decina di *campus* di ricerca sulle grandi tematiche scientifiche.

Tra gli obiettivi vi è quello di aumentare l'attrattività della carriere scientifiche, sostenendo il ruolo e il percorso di carriera dei giovani ricercatori e promuovendo la mobilità e il partenariato internazionale («l'Agenzia Nazionale della Ricerca» (ANR) ha destinato, nei prossimi due anni, il 20% a bandi da realizzarsi in collaborazione con *partner* europei e organismi comunitari)

La politica di rilancio della R&I in adottata in Francia si basa su due cardini: sviluppare la ricerca a progetto e sviluppare l'efficacia del cofinanziamento pubblico-privato. La politica dei progetti si articola con il sostegno a progetti nel campo della ricerca di base «esplorativa» («Agenzia Nazionale della Ricerca») e di progetti di sviluppo tecnologico di avanguardia pre-competitivo (dell'Agenzia dell'Innovazione Industriale). Al sostegno di questi progetti sono diretti tutti gli strumenti posti in essere dal Governo.

L'Agenzia Nazionale della Ricerca, creata nel gennaio 2005, è dotata di un budget di 350 milioni di euro nel 2005 e una capacità di finanziamento pluriennale di progetti di 700 milioni di euro. L'ANR sostiene la ricerca di eccellenza, di base e applicata. Una delle sue priorità è il sostegno ai progetti collaborativi delle «Reti della Ricerca e dell'Innovazione Tecnologica» (RRIT) che raggruppano intorno a una tematica di frontiera laboratori pubblici e imprese.

Tra gli strumenti diretti a sostenere progetti di R&S industriali cooperativi tra laboratori pubblici e imprese vi è il Fondo di competitività delle imprese, il cui potenziamento, dal punto di vista finanziario, è una delle priorità dei budget della Francia per il 2006.

Tra le principali novità introdotte in Francia, nel 2005, vi è «l'Agenzia per l'Innovazione Industriale» diretta a rilanciare i grandi progetti di innovazione industriale, in base all'analisi condotta nel «rapporto Beffa»⁴⁸. L'Agenzia, finanzia programmi strategici di ricerca con un contributo a fondo perduto pari al 50% dell'investimento nella fase più esplorativa. A questa seguirà una fase di sviluppo tecnologico che riceverà un supporto del 50% nella forma di credito agevolato da restituire solo in caso di successo del progetto. Viene, quindi, offerta una condivisione del rischio al progetto dell'impresa. Tali strumenti non si sostituiscono, ma si aggiungono, a quelli già esistenti. In particolare al credito di imposta per la R&S e agli incentivi diretti nell'ambito dei numerosi programmi settoriali. L'agenzia è dotata di 2 miliardi di euro nel 2005 e nel 2006, provenienti dalle cessioni di attivi pubblici. L'agenzia sosterrà principalmente i programmi guidati dalle grandi imprese. Il governo ha fissato un obiettivo di partecipazione delle PMI al 25% dei programmi. Un'attenzione particolare sarà data ai progetti dei poli di competitività.

Al sostegno della R&I delle PMI è diretto il gruppo Oseo, lanciato all'inizio del 2005 con l'obiettivo di migliorare il sostegno pubblico alle PMI. Nato dalla fusione delle competenze della BDPME (Banca di Sviluppo delle PMI), della sua filiale *Sofaris*, dell'*Anvar* e del GIE «Agenzia delle PMI» costituito da BDPME e dalla Cassa Depositi e Prestiti. Il Governo ha annunciato il raddoppio del budget da ora al 2007. Si finanziano progetti individuali, anche piccoli, ma molto innovativi (mentre l'ANR finanzia i progetti cooperativi).

⁴⁸ Cfr, Beffa (2005), *Pour une nouvelle politique industrielle*, gennaio. <http://www.rapport-jeanlouisbeffa.com>

A promuovere l'innovazione delle imprese sono inoltre dirette le seguenti misure:

Creazione dello statuto della «Società Unipersonale di investitore di rischio» (*Business Angel*); introduzione di garanzie *Sofaris* per le PMI, creazione del fondo di capitale di rischio e del fondo di coinvestimento della Cassa Depositi e Prestiti. Creazione della borsa *Alternext* per le PMI innovative.

Sostegno a progetti di giovani imprese innovative (che investono più del 15% in R&S): beneficiano di riduzioni fiscali generali (imposte sulla società, tasse professionali e locali) e degli oneri sociali. Mille imprese ne hanno beneficiato nel 2004 (Legge finanziaria 2004).

Rafforzamento del sistema del credito d'imposta per la ricerca, basandolo non più sulla crescita degli investimenti ma sul volume; questo porterà al raddoppio della spese che ne beneficiano, portandolo a circa 1 miliardo di euro per anno.

Riduzione della tassa sui brevetti dal 19% al 15%.

Con riferimento alla promozione e alla diffusione dell'ICT, il Programma prevede interventi specifici diretti a: garantire la sicurezza delle reti e dell'informazione e la copertura del territorio per la telefonia mobile. Per favorire la diffusione dell'ICT nelle PMI è stato lanciato, a settembre 2005, il Piano d'azione TIC-PME 2010: bando per progetti con dotazione di 7 milioni di euro diretto a filiere. Con la legge finanziaria 2005 è stato introdotto un credito d'imposta per le PMI che investono nell'ICT. Agli interventi sulla Pubblica amministrazione è diretto il programma ADELE (Amministrazione Elettronica), 2004-2007, con un budget di 1,8 miliardi di Euro.

Spagna

La Spagna presenta un ritardo considerevole rispetto all'obiettivo di dedicare il 3% del PIL alla R&I, infatti investe in R&I l'equivalente di 1,05% del PIL. Si registra la difficoltà di tradurre in innovazione i risultati della ricerca, come confermato dal basso numero di brevetti (quasi dieci volte inferiore, per milione di abitanti, rispetto alla media della UE 25). Manca poi una sufficiente massa critica, sia nel settore pubblico che privato. Per intervenire su questi punti deboli, il Governo ha varato il programma «Ingegno 2010» con i seguenti obiettivi:

- aumentare la percentuale di investimenti in R&I sul PIL, passando dall'1,05 % nel 2003 all'1,6 % nel 2008 e al 2% nel 2010;
- aumentare gli investimenti privati in R&I, portandoli dal 48% del totale nel 2003, al 52,5% nel 2008 e al 55% nel 2010;
- raggiungere la media dell'UE 15 nella percentuale del PIL destinata all'ICT, passando dal 4,8% nel 2004, allo 6,4% nel 2008 fino al 7% nel 2010.

Per raggiungere questi obiettivi si prevedono maggiori finanziamenti alla R&I, aumentando le allocazioni per R&I (escluso il settore militare) di un minimo del 25% annuo. Ciò rappresenta il raddoppio della crescita media annua del 15% che si è registrato nel periodo 2000-2004. Nel 2005 le allocazioni in R&I sono cresciute del 27% e nel 2006 cresceranno del 30%.

Questi finanziamenti incrementali saranno focalizzati su interventi strategici realizzati attraverso il «Programma *Cenit*» (Consorti Strategici Nazionali di Ricerca Tecnologica) per favorire la collaborazione tra ricerca pubblica e privata. Saranno realizzate le seguenti azioni: a) «Progetti *Cenit*», cofinanziamento di grandi progetti di R&I pubblico-privato: minimo 4 anni, minimo 5 milioni di euro all'anno; finanziamento del 50% privato mentre almeno il 50% del finanziamento pubblico sarà destinato ai centri pubblici di ricerca o centri tecnologici; lo stanziamento è di 1 miliardo di euro per 4 anni; b) Fondo dei fondi per investimenti ossia fondi di capitale di rischio privati che investono in im-

prese tecnologiche nella fase di creazione e sviluppo; si intende finanziare 110 nuove imprese nel 2008 e 130 nel 2010. Allocazione di 200 milioni di euro nel 2006; c) «Programma *Torres Quevado*» per l'ingresso di nuovi ricercatori nelle imprese.

I settori in cui potranno essere realizzati i nuovi progetti sono: biomedicina e scienza della salute; tecnologie alimentari; tecnologie dell'informazione e della comunicazione; tecnologie della produzione e del disegno; medioambiente, sviluppo sostenibile e energie rinnovabili, nuovi materiali e nanotecnologie; trasporto sostenibile e aerospaziale e sicurezza.

A incrementare la massa critica nella ricerca è diretto il programma «Consolidare», che comprende le seguenti azioni: a) «Progetto Consolidare», finanziamenti per 5-6 anni di grandi dimensioni (1-2 milioni di euro) per gruppi e reti di ricerca eccellenti. Allocazione 500 milioni (4 anni); b) Progetto CIBER, per il sostegno alla ricerca nella biomedicina e, nelle scienze della salute; c) «Programma I3» (Incentivazione, Incorporazione, Intensificazione dell'attività di ricerca). Allocazione 130 milioni di euro per 3 anni d) «Fondo strategico di Infrastrutture scientifiche e tecnologiche». Allocati: 1 miliardo per 4 anni.

Al sostegno dell'ICT è dedicato il Piano *Avanz@* con azioni dirette ai cittadini, imprese e Pubbliche amministrazioni, con 2,2 miliardi circa per 5 anni.

Sempre al fine di favorire le attività di R&I, il Governo intende impegnarsi per ridurre la burocrazia e sostenere il trasferimento tecnologico. Nel 2005-2006 si presenteranno le seguenti riforme: nuovo regolamento della legge sulle agevolazioni; modifica della legge dei contratti pubblici e revisione delle legge sull'università, che favorirà l'inserimento dei ricercatori in imprese e che darà maggiore valorizzazione alla collaborazione con le imprese nei percorsi di carriera .

Italia

Il «Programma Nazionale» di riforme presentato dall'Italia, si legge nel testo, «è stato elaborato innestando alcune scelte capaci di far avanzare la frontiera della conoscenza e della tecnologia su quanto è stato fatto fino ad ora in attuazione della Strategia di Lisbona». Nel documento vengono, quindi, riportati molti interventi già realizzati. Si prevedono due categorie di azioni: provvedimenti a validità generale per il sistema economico e progetti specifici con ricadute positive sulla produttività e competitività dell'economia italiana.

Tra i provvedimenti per la R&I si indicano: la creazione di un contesto normativo propizio agli investimenti, all'innovazione e allo sviluppo, tramite una significativa riduzione della quantità di legislazione esistente e un miglioramento della sua qualità, una migliore normativa per le PMI e i distretti produttivi per accrescere, in particolare, la consapevolezza dell'importanza delle tecnologie dell'ICT; un miglioramento del fattore umano, che contribuisca a creare un habitat favorevole alle attività di ricerca scientifica e di trasferimento tecnologico alle imprese.

Il Programma conferma l'orientamento a riformare il sistema pubblico di ricerca nazionale adeguandone la missione e la struttura organizzativa al mutato contesto europeo, in modo da favorirne l'inserimento internazionale e ridefinire il sistema di ripartizione dei finanziamenti ordinari alle università, basandolo sulla valutazione dei risultati ottenuti in termini di esiti formativi e attività di ricerca.

Il secondo intervento di carattere generale riguarda le azioni dirette a rafforzare gli strumenti di agevolazione agli investimenti in ricerca delle imprese. Si citano: la proroga alle agevolazioni per le spese in ricerca e sviluppo (L. 326/03), deducendone una quota dal reddito d'impresa; l'introduzione di misure già adottate con la Legge 80/2005 per favorire il «rientro dei cervelli», quali, la concessione di bonus fiscali per i ricercatori che rientrano in Italia, escludendoli dal calcolo dell'IRAP e limitando al 10% l'imposizione IRPEF e la de-

stinazione di una quota del Fondo di finanziamento ordinario delle università alla stipula di contratti con stranieri o italiani all'estero, per condurre in Italia specifici progetti di ricerca (DM 18/05); l'anticipazione dell'incremento delle retribuzioni dei ricercatori universitari (L. 43/05); l'esclusione, ai fini del calcolo dell'Irap, dal costo del personale delle imprese gli addetti alla ricerca e sviluppo (previsto dalla Legge Finanziaria 2005); la mobilitazione di prestiti agevolati della BEI a sostegno di progetti di R&S di grandi dimensioni.

Tra gli interventi per favorire l'innovazione e il trasferimento tecnologico si indicano:

- il potenziamento degli *Industrial Liaison Office* (ILO);
- il rifinanziamento e la razionalizzazione del «Fondo per l'Innovazione Tecnologica» e la costituzione di un Fondo per la partecipazione al capitale di rischio delle imprese *high-tech*;
- il sostegno dell'innovazione industriale agevolando l'evoluzione delle imprese di minore dimensione verso organizzazioni a più elevato valore aggiunto e potenziando la rete di trasferimento tecnologico alle imprese *Riditt* e i distretti industriali, anche attraverso il coinvolgimento dei governi regionali;
- la definizione di un metodo per il «*rating* tecnologico» condiviso da imprese, mondo della ricerca e istituzioni bancarie e finanziarie per valutare il merito di credito per gli attivi immateriali aventi contenuto tecnologico;
- il potenziamento «dell'Istituto Italiano di Tecnologia» (IIT) per sviluppare progetti di ricerca idonei a produrre innovazione tecnologica;
- la creazione di un *forum* dell'innovazione tra le principali industrie ICT operanti in Italia, allo scopo di agevolare il recepimento nei processi produttivi e di consumo delle tecnologie ICT;
- la costituzione di un ente unico di certificazione di laboratori e imprese al posto dei tre attualmente esistenti.

I suddetti interventi si affiancano ad altre misure già avviate, quali la partecipazione a piattaforme tecnologiche settoriali europee (PTE); la realizzazione di piattaforme tecnologiche a iniziativa italiana con finanziamenti pubblici nazionali e comunitari; i *Memoranda* di intesa per programmi di ricerca con *partner* esteri di particolare interesse strategico-politico che prevedono la reciprocità di impegni anche finanziari.

Tra i progetti da attuare si ricordano : a) l'avvio dei dodici programmi strategici di ricerca⁴⁹, già realizzato; b) i dodici laboratori «dedicati» per il Mezzogiorno per creare sinergie tra università e imprese nel promuovere innovazioni e trasferimenti, già realizzato; c) il rafforzamento dei laboratori pubblico-privati, già operanti nel Centro-Nord, in settori quali difesa del territorio, i materiali avanzati, l'ingegneria tissutale e la bioinformatica; d) una ricerca oculistica avanzata per l'applicazione di una sostanza definita «fattore di crescita delle cellule nervose» in diverse malattie dell'apparato oculare.

Si citano inoltre iniziative di rilevanza strategica aventi ricadute tecnologiche e sociali, quali: la realizzazione di sistemi di alta tecnologia per la sicurezza, per il migliore controllo dello spazio aereo nazionale, nonché per l'aggiornamento dei sistemi di sorveglianza; gli interventi nel settore aerospaziale, attraverso il rifinanziamento delle LL. 808/85, 140/99 e 388/00, per investimenti, con diffusa capacità di fertilizzazione del sistema economico; la partecipazione al progetto *Fregate Fremm*, un programma italo-francese per la costruzione di nuove fregate polivalenti e antisommergibili; la partecipazione al proget-

⁴⁹ I dodici programmi strategici di ricerca indicati dal Programma Nazionale della Ricerca 2005-2007 (dieci individuati dal Piano Nazionale di Ricerca 2005-07 e due aggiunti con delibera del CIPE del 15/7/05)

to per il velivolo *Eurofighter*, il programma italo-anglo-tedesco-spagnolo per la realizzazione e produzione di un aereo europeo da caccia; il sostegno al Piano di sviluppo del settore navalmeccanico per il rinnovamento del settore sul piano tecnologico e su quello organizzativo e impiantistico; le iniziative su ricerca di base su salute, ICT e nanoscienze e altri settori proposti dalle imprese ai sensi della delibera CIPE del 27/05/05.

Per quanto riguarda le risorse finanziarie, gli stanziamenti previsti per l'attuazione dei provvedimenti e dei progetti per la R&I ammontano a 9.324,9 milioni di euro, di cui 4.333,6 milioni già stanziati in bilancio fino al 2005 e 903 milioni stanziati nel triennio 2006-2008 e 4.088,3 milioni di nuove risorse a carico del «Fondo per l'innovazione» previsto dalla Legge Finanziaria 2006 e alimentato con gli introiti derivanti dalla dismissione o alienazione di beni dello Stato. Per il 2006 il finanziamento di tale fondo è previsto nel limite massimo di 3 miliardi di euro. La disponibilità delle risorse del Fondo Pico è quindi esplicitamente legata alla realizzazione delle previste dismissioni immobiliari.

5.3 Il WTO di fronte ai nuovi equilibri del mercato globale

La situazione attuale

I paesi membri del WTO (World Trade Organization) non sono riusciti a concordare le *full modality* di un accordo quadro – comprendente anche le formule di riduzione tariffaria in agricoltura e nei prodotti industriali – in tempo utile per concludere il *Doha Round* entro la *deadline* della Conferenza Ministeriale di Hong Kong (13-18 Dicembre 2005).

La conclusione del *Round Globale* è riprogrammata per la fine del 2006. In questo quadro la Conferenza di Hong Kong è diventata non più che una tappa interlocutoria per definire una serie di «modalità parziali» e concordare un nuovo calendario di incontri nel corso dei quali risolvere le controversie emerse e definire le modalità complete dell'accordo. È già prevista a questo riguardo una successiva Conferenza Ministeriale da tenersi indicativamente nella primavera del 2006 a Ginevra.

Sebbene gran parte dei Paesi Membri manifestino l'intenzione di voler concludere il Round entro il 2006, molti osservatori temono tuttavia che il Negoziato possa protrarsi anche nel 2007. In questo caso il cammino del Round si complicherebbe ulteriormente, dal momento che il 1 Giugno 2007 verrà a scadenza il c.d. *Fast Track*, o *Trade Promotion Authority (TPA)*⁵⁰, ossia l'autorizzazione concessa dal Congresso americano all'Amministrazione contenente le linee guida ed i limiti entro i quali negoziare gli accordi commerciali internazionali (nell'ambito di questo mandato l'Amministrazione può agire senza dover richiedere volta per volta l'approvazione e gli eventuali emendamenti del Congresso; senza di esso la sua attività negoziale rischierebbe la paralisi)⁵¹. Tenendo in conto

⁵⁰ Cfr. *US Dairy Export Council* <http://www.usdec.org/TradePolicy/content.cfm?ItemNumber=196>

⁵¹ Sebbene sia nei poteri del Congresso estendere il TPA per il tempo necessario alla conclusione del *Doha Round* – come accadde nel 1992 quando il Congresso estese per sei mesi il mandato all'Amministrazione Clinton in modo da dargli la possibilità di concludere l'*Uruguay Round* – tuttavia, considerando le crescenti involuzioni protezionistiche in seno al Congresso e nella società americana, sembra lecito avanzare dubbi sulla sua disponibilità a fare altrettanto nel 2007. A questo riguardo va sottolineata la stessa ristretta maggioranza con cui il Congresso americano ha approvato le ultime due richieste dell'Amministrazione di rinnovo del *fast track*, che costituiscono due precedenti assolutamente indicativi: nel 2001 la richiesta di Bush per il TPA fu accolta con il margine di un solo voto; nel Luglio 2005 il CAFTA (Central American Free Trade Agreement) è stato approvato dal Congresso con la maggioranza di soli due voti.

**Lo stato dei
principali
dossier
negoziali**

questi rischi, che si sommano a loro volta ai contrasti emersi nei principali dossier negoziali (agricoltura, industria, servizi) in cui i paesi membri non sono ancora riusciti a trovare un sufficiente livello di convergenza, alcuni osservatori formulano ipotesi ancora più pessimistiche che collocano la fine del *Doha Round* nel 2010.

Il *Draft Ministerial Text* proposto alle parti negoziali dal Direttore Generale del WTO, Pascal Lamy, riflette la situazione di stallo prodottasi nel *Round*. Esso non costituisce il testo di un accordo da siglare ad Hong Kong ma una semplice descrizione del cammino fin qui percorso dal Negoziato globale, indicando sia i punti su cui è stato possibile raggiungere una convergenza sia quelli su cui le posizioni divergono ancora. Le situazioni dei diversi dossier sono riportate in allegato al *Draft Ministerial Text*. Ad eccezione del rapporto sul *Trade Facilitation*, che è stato concordato dal Gruppo Negoziale, tutti gli altri, ivi compresi l'agricoltura, i prodotti industriali ed i servizi, costituiscono soltanto una relazione sull'attività negoziale dei Gruppi, redatta sotto la responsabilità dei rispettivi Presidenti, che non pregiudica assolutamente le posizioni di ciascun membro, ampiamente divergenti su molti aspetti.

a) Il *report* sull'agricoltura non è un testo concordato tra le parti nè una riflessione sulle modalità negoziali ma soltanto un chiarimento del lavoro fin qui fatto da parte del Presidente del Gruppo. Alla luce di questo documento sembra che ci sia ancora molto da fare per conseguire soddisfacenti elementi di convergenza. Inoltre, il report non prende in considerazione le IGT (Indicazioni Geografiche Tipiche) che, anche se rientranti nell'ambito del negoziato TRIPs, sono indissolubilmente coinvolte nel negoziato agricolo. In materia di sostegno interno sono stati fatti passi avanti ma è necessario ancora molto lavoro.

Sono previste tre diverse fasce di tagli per i paesi sviluppati. L'UE dovrebbe ridurre i propri sostegni interni in misura più ampia di americani e giapponesi. I tagli ai sussidi UE nella *Blue Box* (minimamente distorsivi) dovrebbero aggirarsi tra il 70% e l'83%. Non si riscontra alcuna convergenza sulla *Green Box* (sussidi non distorsivi).

Analoga situazione per i sussidi all'esportazione: sono stati fatti alcuni passi avanti ma non c'è convergenza su diversi temi: rimborsi all'esportazione, crediti all'export, imprese pubbliche, *food-aid*.

In materia di accesso al mercato si riscontrano progressi sugli AVEs (trasformazione dei dazi quantitativi in dazi *ad valorem equivalenten*) e sulla formula di riduzione tariffaria, caratterizzata su quattro fasce con tagli lineari su ciascuna. Non è stato raggiunto ancora un accordo sui tetti tariffari, sui prodotti sensibili e sulla flessibilità per questi ultimi.

La situazione delle offerte in materia di accesso al mercato per i prodotti agricoli tra le parti contraenti vede tuttora un'articolazione di posizioni eccezionalmente ampia: da un lato l'Unione europea (*cf.* il riquadro *La posizione europea nel dettaglio*) propone un'offerta di tagli tariffari per il prodotti agricoli (46% medio, migliorativa rispetto al 38% iniziale), tuttora considerata insufficiente dagli Stati Uniti e dal G20⁵²; contemporaneamente gli USA han-

⁵² Il G20 è nato durante la Conferenza di Cancun in contrapposizione alle posizioni congiunte euro-americane sull'agricoltura. L'alleanza si basa sull'obiettivo comune di assicurare una *free and fair competition* nel mercato internazionale dei prodotti agricoli in modo da tutelare gli interessi dei paesi in via di sviluppo, attraverso la riduzione dei sussidi all'esportazione e dei sostegni domestici nei paesi OCSE, in modo da garantire un migliore accesso ai loro mercati per i prodotti provenienti dai PVS. Il G20, coordinato da Brasile e Cina, comprende: India, Messico, Cile, Sud Africa, Bolivia, Cuba, Egitto, Indonesia, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Filippine, Tanzania, Thailandia, Venezuela e Zimbabwe.

no offerto riduzioni tariffarie medie del 75% (variabili dal 55% al 90%), e il G20 offre riduzioni tariffarie medie pari al 54%. L'aspettativa degli USA e del G20 è che l'offerta europea venga ulteriormente migliorata, attestandosi tra il 54% (offerta G20) ed il 75% (offerta americana); al tempo stesso l'UE è intenzionata a legare eventuali passi avanti in materia di tagli alle tariffe agricole all'apertura dei mercati del G20 per i prodotti industriali e i servizi; senza queste concessioni non ritoccherà la propria offerta in agricoltura. USA e G20, d'altra parte, ritengono che senza maggiori aperture da parte UE nel dossier agricoltura sarà poco probabile che si possano ottenere passi avanti nell'accesso al mercato per i prodotti industriali e i servizi. Per poter giungere ad un accordo sulle *full modalities* in agricoltura nel 2006 si rendono necessari chiarimenti nel merito di cinque questioni fondamentali sulle quali le parti negoziali hanno mostrato ampie divergenze: gli elementi, anche numerici, della formula di riduzione tariffaria e i criteri di flessibilità nelle condizioni di accesso al mercato; una *deadline* entro la quale eliminare i sussidi all'esportazione; la struttura delle riduzioni dei sostegni domestici alla produzione; la *cotton initiative*⁵³; il Trattamento Speciale e Differenziato da concedere ai paesi in via di sviluppo.

b) Il *report* sui NAMA (*Non Agricultural Market Access Products*) evidenzia le aree di convergenza e di disaccordo tra le parti negoziali. I contrasti principali si riscontrano ancora sulla struttura della formula di riduzione tariffaria (formula svizzera o ABI⁵⁴), sui coefficienti da applicare e sulla flessibilità da concedere ai PVS. Sebbene la situazione sia ancora di stallo, si inizia ad intravedere una generale convergenza su una Formula Svizzera a due coefficienti, a seconda del grado di sviluppo. Affiora una certa convergenza anche sull'idea di consolidare il 100% delle linee tariffarie, da sottoporre a riduzione con tagli tariffari progressivi.

Sono stati fatti pochi progressi in materia di Barriere Non-Tariffarie e sulla delicata questione dell'*erosione delle preferenze*⁵⁵. Su quest'ultimo aspetto i PVS sono tuttora divisi e non è chiaro se sia possibile risolvere il problema mediante lo strumento tariffario (riduzioni minori su quei prodotti soggetti ad erosione).

Non è stato raggiunto un accordo nemmeno sui prodotti che debbono rientrare nell'ambito di applicazione dei NAMA (i prodotti della pesca, ad esempio, che di solito vengono fatti rientrare nel settore primario). Il negoziato NAMA, come nel caso dell'agricoltura, per poter giungere ad un accordo finale nel 2006, deve prima sgomberare il campo dai tre principali punti di contrasto: gli elementi,

⁵³ Trattativa nell'ambito del *Doha Round* per agevolare l'accesso ai mercati dei paesi avanzati per il cotone prodotto dai paesi più poveri (prevalentemente quelli africani) e per eliminare le protezioni ed i sussidi all'export del settore da parte dei paesi più avanzati

⁵⁴ La Formula svizzera riduce le tariffe più elevate in misura più ampia di quelle più basse e, per questo motivo, è osteggiata dai PVS, perché mantengono mediamente tariffe più elevate e perché la ritengono contraria allo spirito di *Doha*. La *ABI formula* (così detta perché proposta da Argentina, Brasile ed India), o *Swiss-type formula*, o *Girard-type formula*, si può sintetizzare come segue: «Più alto il dazio, più basso il taglio tariffario; più basso è il dazio, più alto il taglio tariffario» («*The higher the duty, the lower the tariff cuts; the lower the duties, the higher the tariff reductions*»). Questa formula incontra maggiormente gli interessi dei PVS, in particolare di quelli più competitivi tra loro, in quanto consente di mantenere inalterati i divari tra i livelli tariffari medi di partenza tra paesi avanzati, generalmente più bassi, e PVS che presentano livelli tariffari medi più elevati. Questa soluzione sarebbe più corrispondente, secondo i proponenti, allo *spirito di Doha*.

⁵⁵ Molti PVS, specialmente i più poveri, hanno accordi commerciali con i paesi avanzati per un accesso preferenziale dei loro prodotti su questi mercati (es.: UE-ACP, accordo sulle Preferenze Generalizzate). Con la progressiva riduzione dei dazi indotta dagli Accordi Multilaterali WTO, questi paesi vedono progressivamente erose le loro preferenze commerciali, in quanto assorbite dalla riduzione generalizzata, spesso a vantaggio degli altri PVS più competitivi, perdendo conseguentemente importanti quote di mercato. In sede di Negoziato Globale chiedono l'adozione di un meccanismo di salvaguardia di queste preferenze.

anche numerici, per una struttura definitiva della formula di riduzione tariffaria; le modalità in base alle quali concedere i margini di flessibilità richiesti dai paesi in via di sviluppo; il trattamento delle linee tariffarie non consolidate.

c) Il *Draft Ministerial Text*, redatto dal gruppo negoziale sui servizi, in linea con quanto si riscontra nei dossier NAMA e Agricoltura, non contiene alcun reale impegno politico, al di là di quello generico di «intensificare le negoziazioni», per cui ogni ulteriore sviluppo di questo dossier è ormai concordemente rinviato al 2006.

LA POSIZIONE EUROPEA NEL DETTAGLIO

Aspetti Generali dell'Offerta Comunitaria

I tagli tariffari proposti dall'UE vanno oltre l'offerta inizialmente presentata e significativamente oltre i tagli concordati nell'*Uruguay Round*. In particolare i tagli medi sono più elevati, rispetto alla proposta iniziale, e sono più uniformemente distribuiti nei vari livelli tariffari; la proposta prevede tagli tariffari più elevati per le tariffe più alte.

La proposta UE rimane nell'ambito del mandato negoziale dato alla Commissione dal Consiglio, ed è compatibile con la riforma della PAC, che ha subito una radicale trasformazione. L'offerta è condizionata ad adeguate contropartite nelle altre aree negoziali, significativamente nei dossier chiave sui prodotti industriali ed i servizi, come pure nelle altre aree del negoziato agricolo (significative riforme nelle politiche agricole degli altri *partner*, in particolare per quanto riguarda la riduzione dei sussidi distorsivi degli scambi, riconoscimento internazionale delle IGT-Indicazioni Geografiche Tipiche).

Agricoltura

Riduzione del 60% delle tariffe più elevate (oltre il 90%).

Riduzione del 50% delle tariffe comprese tra il 60% ed il 90%.

Riduzione del 45% delle tariffe comprese tra il 30% ed il 60%.

Riduzione del 35% delle tariffe fino al 30%.

Fissazione di un massimo livello tariffario in agricoltura al 100%, come richiesto dai PVS.

Significativa riduzione del numero dei prodotti sensibili indicati dall'UE.

Riduzioni tariffarie anche per i prodotti sensibili e quote più ampie per gli stessi.

Riduzione del 70% nei sussidi all'agricoltura che distorcono gli scambi (*Amber Box e Blue Box*).

Eliminazione totale dei sussidi all'agricoltura entro una certa data, se anche gli altri *partner* faranno lo stesso.

Trattamento speciale e differenziato per i PVS: linee tariffarie consolidate più elevate; tagli tariffari più bassi; livello tariffario massimo al 150%; nessun taglio tariffario da parte dei paesi più poveri.

Condizioni cui è sottoposta l'Offerta Comunitaria in Agricoltura

Sostegni all'esportazione. Disponibilità da parte degli altri paesi sviluppati a portare avanti il negoziato sull'eliminazione dei sostegni all'esportazione.

Prodotti industriali. Raggiungimento di un accordo, prima di Hong Kong, su una formula di riduzione tariffaria (dazi effettivamente applicati) negli scambi di prodotti industriali.

Servizi. Raggiungimento di impegni concreti sulla liberalizzazione degli scambi di servizi ad Hong Kong.

IGT. Adozione da parte di tutti i paesi membri di un Registro Internazionale sulla Protezione delle Indicazioni geografiche Tipiche (IGT).

Antidumping. Affrontare i problemi creati al commercio internazionale a causa del crescente ricorso alle misure *antidumping*.

Problemi dello sviluppo. Preparare, in tempo per Hong Kong, un pacchetto di proposte concrete ed un Accordo di Assistenza Commerciale, oltre all'estensione, da parte dei paesi avanzati, dell'accesso a dazio e quota zero a favore dei paesi più poveri.

Prodotti industriali

Ricerca di un accordo in materia di tagli tariffari basato sulla formula svizzera semplice⁵⁶, che consente tagli maggiori per le tariffe più elevate e minori per quelle più basse, allo scopo di realiz-

⁵⁶ Cfr. nota 55

zare una maggiore apertura dei mercati, con differenziazioni secondo il grado di sviluppo dei singoli paesi:

Paesi avanzati: formula svizzera semplice. I dazi più elevati al termine del taglio non dovrebbero essere superiori al 10%.

Paesi in via di sviluppo «più competitivi» (Cina, India, Brasile, ecc.): formula svizzera semplice con maggiori margini di flessibilità. Al termine dell'operazione i dazi più elevati non dovrebbero superare il 15%.

Paesi più poveri: esentati dall'applicazione della formula di riduzione tariffaria a da impegni vincolanti in materia di apertura dei mercati.

Servizi

Sostanziale quantificazione delle offerte per tutti i paesi membri, fatta eccezione per i paesi più poveri e quelli più piccoli e vulnerabili. Gli impegni dovrebbero interessare 139 dei 163 settori contemplati dall'Accordo GATS, con una riduzione di due terzi per i PVS.

Definizione di parametri qualitativi specifici per le offerte nei servizi, in modo da poter fare un confronto bilanciato tra i quattro diversi modi di erogazione.

Avvio di negoziati settoriali nei settori chiave (costruzioni, informatica, distribuzione, ambiente, finanza, telecomunicazioni, trasporti marittimi, servizi professionali e di consulenza), in modo da raggiungere, in ciascuno di essi, una massa critica tra i paesi membri.

Partecipazione dei paesi avanzati in almeno 12 dei 16 settori chiave identificati, e dei PVS in almeno 8 di 16, fatta eccezione per i paesi più poveri che sarebbero esentati da quest'obbligo.

Revisione delle offerte, da presentare entro una data da definirsi nel 2006.

Anti-Dumping

Prevenzione dell'utilizzo abusivo dello strumento *antidumping*.

Limitazione delle misure anti-dumping ai casi effettivamente necessari.

Aumento della trasparenza nelle procedure *antidumping*.

Sostanziale riduzione dei costi delle procedure *antidumping*.

Rafforzamento ed uniformazione delle regole *antidumping*.

Aiuto allo Sviluppo

Accesso ai mercati dei paesi avanzati a dazio zero per tutti i prodotti dei paesi più poveri.

I paesi più poveri non saranno obbligati ad aprire i loro mercati, mentre gli altri PVS lo potranno fare proporzionalmente al loro reale livello di sviluppo.

Impegno ad affrontare, e risolvere, il problema dell'erosione delle preferenze.

Impegno, da parte dei paesi avanzati, ad aiutare quelli più poveri ad inserirsi nel commercio internazionale.

Impegno a risolvere i problemi del commercio internazionale del cotone.

Una valutazione

Lo stallo del negoziato e le ampie divergenze emerse alla vigilia della Conferenza di Hong-Kong sembrerebbero indicare, nonostante le dichiarazioni di buona volontà rilasciate dalle parti contraenti, una generalizzata perplessità, nei fatti, a procedere ulteriormente lungo la via della liberalizzazione degli scambi internazionali.

Elementi a sostegno di questa valutazione emergono anche dalle crescenti involuzioni protezionistiche in seno sia all'opinione pubblica che alle *business community* europea e americana, che condizionano in misura crescente i margini di manovra negoziali. In questo quadro deve essere valutata anche la riluttanza dei paesi UE ad esercitare pressioni sulla Francia, affinché ammorbidisca le sue posizioni sull'agricoltura (da alcuni interpretata come tacita approvazione).

Anche gli esiti e le motivazioni del voto referendario francese ed olandese sulla costituzione europea limitano nei fatti gli spazi negoziali della Commissione. È fuor di dubbio che sul voto abbiano pesato anche le preoccupazioni su quello che viene ritenuto un «fallimento» della *governance* UE nel proteggere i cittadini europei dagli effetti negativi della globalizzazione

e della liberalizzazione commerciale: Gli elettori hanno evocato, tra i motivi principali del rifiuto: la delocalizzazione industriale; l'aumento delle importazioni e la competizione delle economie con costi del lavoro più bassi (riferendosi anche ai nuovi paesi membri) come causa di perdita di posti di lavoro e come minaccia degli standard sociali acquisiti (es.: settimana di 35 ore). Ha votato contro la nuova costituzione il 70% degli agricoltori francesi e l'80% degli operai. Si tratta di segnali che non possono essere ignorati né dai governi europei né dalla Commissione. L'opposizione francese ad ulteriori riforme della PAC – che costituisce il nucleo centrale della strategia negoziale comunitaria nel Round WTO – ne è uscita ulteriormente rafforzata e sta pesantemente condizionando l'azione della Commissione nel *Doha Round*. Anche il rifiuto olandese riflette la preoccupazione degli elettori per la riduzione di posti di lavoro a causa della concorrenza proveniente dal mercato globale.

Dal lato opposto va considerata la cautela con cui i principali paesi emergenti (Cina, Brasile, India) e i maggiori PVS guardano all'apertura dei loro mercati nazionali alle esportazioni dei prodotti industriali provenienti dai paesi avanzati e alla liberalizzazione degli scambi di servizi (nonostante le ripetute richieste di questi ultimi). Un ulteriore elemento di freno è costituito dall'opposizione delle economie emergenti al tentativo di creare, all'interno del WTO, una ulteriore categoria di paesi («*Advanced Developing Countries*»), ai quali concedere minori vantaggi in termini di aiuto allo sviluppo e condizioni preferenziali di accesso al mercato rispetto ai PVS più poveri.

Più in generale, emerge da parte delle economie in via di sviluppo il timore che l'enfasi eccessiva sul principio del *real market access*, impressa all'attività negoziale nei vari dossier, possa far passare in secondo piano la politica di aiuto allo sviluppo, pregiudicando gli accordi preferenziali e quelli di trattamento speciale e differenziato concessi a favore dei PVS più poveri (problema c.d. dell'erosione delle preferenze). Conseguentemente esse sostengono che: in linea con il mandato di *Doha*, i problemi dello sviluppo devono avere la priorità sulle questioni dell'accesso al mercato; che i compiti del WTO non sono esclusivamente quelli di garantire il *free trade*, ma anche di favorire lo sviluppo ed il miglioramento del livello di vita dei paesi membri; che le riduzioni tariffarie non sono l'unica pre-condizione per l'accesso al mercato, essendo necessario anche eliminare le barriere non-tariffarie e i sussidi all'esportazione (e i sostegni domestici) in agricoltura.

**Come si è
giunti a questo
punto**

I principi ispiratori della *Doha Development Agenda (DDA)*⁵⁷ (novembre 2001) furono condizionati dal difficile momento in cui venne lanciato il nuovo *Round* (immediatamente successivo all'attentato terroristico dell'11 settembre). Il desiderio di non interrompere il dialogo multilaterale per non acuire le tensioni nelle relazioni internazionali – e in particolare per non compromettere il dialogo Nord-Sud – aveva indotto i paesi industriali avanzati a più ampie concessioni in materia di accesso al mercato a favore dei PVS (concessioni che, peraltro, già allora si profilavano come difficilmente realizzabili di fronte alle non positive prospettive congiunturali e di mercato).

Quattro anni dopo *Doha*, al momento della Conferenza Ministeriale di Hong Kong (dicembre 2005), gli scenari del mercato globale appaiono così radicalmente mutati che, per alcuni aspetti, lo spirito di *Doha* non sembra più corrispondere ai nuovi equilibri economici e competitivi.

⁵⁷ Cfr. *WTO-Negotiations, Implementation and Development: the Doha Agenda*
http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm

Il quadro è caratterizzato da più di un elemento problematico. Il primo è rappresentato da una marcata asimmetria tra blocchi regionali nella riduzione (ed eliminazione) dei dazi e delle barriere tariffarie. I paesi industriali avanzati presentano livelli tariffari generalmente più bassi dei paesi in via di sviluppo. Ciò è stato determinato, da un lato, dalle concessioni unilaterali senza contropartita (UE, USA) nell'ottica della politica di aiuto allo sviluppo, dall'altro lato, da eccezioni e tempi più lunghi per lo smantellamento tariffario concesso ai PVS. L'*Uruguay Round* (UR) aveva condotto ad un consistente ampliamento delle c.d. «linee tariffarie consolidate» (*Tariff Lines Bound*: livello oltre il quale il dazio effettivamente applicato non può salire) per le importazioni di prodotti industriali (la media complessiva delle linee tariffarie consolidate di tutti i membri WTO è passata dal 43% ante-UR all'83% post-UR). Sensibili differenze rimangono tuttavia tra gruppi di paesi: i paesi sviluppati hanno consolidato il 99% (78% ante UR) delle loro linee tariffarie; i PVS il 73% (21% ante UR). Rimane significativo anche il divario tra i livelli tariffari medi effettivamente applicati: il dazio medio ponderato attualmente applicato dai paesi avanzati per le importazioni di prodotti industriali è pari al 2,8%, contro il 15,7% dei PVS ed il 6,0% delle economie in transizione⁵⁸;

Un secondo aspetto rilevante è costituito dalla crescente spinta verso la formazione di aree integrate regionali. Il numero degli accordi preferenziali (RTAs-*Regional Trade Agreements*) e la quota del commercio preferenziale si sono accresciuti costantemente nel corso degli ultimi 10 anni. La crisi del *Round* Multilaterale di *Doha* sembra avere, da questo punto di vista, accelerato il processo di formazione degli RTAs. Tra gennaio 2004 e febbraio 2005 43 nuovi RTAs sono stati notificati al WTO. Il numero complessivo degli accordi preferenziali notificati al WTO è attualmente pari a 170 (ma è in corso di completamento l'iter procedurale di circa venti nuovi accordi, e altri 70 RTAs sono in fase di negoziazione). L'84% di essi è costituito da Accordi di Libero Scambio (FTAs-*Free Trade Agreements*), l'8% sono Unioni Doganali, il restante 8% ha obiettivi più ridotti⁵⁹. Se il *Doha Round* dovesse fallire, la spinta verso il regionalismo sarebbe destinata ad aumentare, con il rischio di una ulteriore possibile radicalizzazione delle differenti posizioni tra i blocchi.

Anche in relazione a questo fenomeno, allo stato attuale esiste una evidente prevalenza degli scambi di merci, servizi ed investimenti tra blocchi regionali, oltre che al loro interno. Nel 2004, nell'area NAFTA (USA, Canada, Messico) il 40% degli scambi di prodotti industriali è avvenuto all'interno dell'area. La quota sale al 64% nella UE, al 50% in Asia, al 49% in Medio Oriente. Le esportazioni intra-UE sono pari al 28,3% delle esportazioni mondiali (2004), mentre le importazioni intra-UE risultano pari al 27,2%.

Contemporaneamente l'intero quadro degli scambi e degli investimenti mondiali ha subito cambiamenti di eccezionale ampiezza e intensità. La Cina è diventata stabilmente meta di investimenti diretti esteri, e nel 2003 risultava al pri-

⁵⁸ Cfr. *WTO-Legal Texts: Uruguay Round Final Act*:

http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/ldc2_512.htm#Table%201 I paesi avanzati mantengono tuttavia livelli tariffari ponderati più elevati, rispetto alla media generale, in alcuni settori sensibili: tessile-abbigliamento (12,1%); pelli, cuoio e calzature (7,3%); produzione di mezzi di trasporto (5,8%). Nel 1948, prima della costituzione del GATT, il livello tariffario medio per le importazioni di prodotti industriali era pari a circa il 40%, contro il 5,5% attuale. La media dei dazi ponderati della UE per raggruppamenti produttivi secondo il grado di lavorazione è: materie prime 0,1%; prodotti intermedi 3,0%; prodotti finiti 3,5%. L'India, una delle cinque maggiori *advanced developing countries* ed uno dei paesi *leader* dei PVS nel negoziato WTO, mantiene un livello tariffario medio ponderato pari al 40%, cioè pre-GATT.

⁵⁹ Cfr. *WTO: The Changing Landscape of Regional Trade Agreements* http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers8_e.pdf

mo posto tra i maggiori paesi ospitanti nella classifica «*Top Twenty*» redatta dall'UNCTAD (prima di Francia e Stati Uniti). La Cina assorbe ormai il 70% degli investimenti diretti esteri in Asia (a cui va aggiunto il 12% di Hong Kong); in questo quadro due terzi degli FDI verso la Cina proviene dall'area del Sud-Est asiatico, e il 70% degli investimenti effettuati dai NICs si è indirizzata verso la Cina. D'altra parte i capitali della comunità cinese *overseas* del Sud Est Asiatico si muovono liberamente all'interno di questo network, sfuggendo ad ogni controllo statistico. Per questo motivo gli analisti ritengono che l'ammontare totale dei capitali che vengono investiti in Cina sia largamente sottostimato⁶⁰. L'impressionante boom economico cinese, d'altro canto, esercita effetti pesantemente negativi sui paesi emergenti più svantaggiati, ai quali sottrae in misura crescente: investimenti dall'estero, capacità produttiva e quote di mercato nelle aree di sbocco.

Emergono tuttavia, su scala mondiale, nuovi e sempre più aggressivi *global player*, oltre all'India, Brasile, Indonesia e Russia. Uno degli aspetti principali della ristrutturazione dell'ordine economico globale è lo spostamento accelerato dell'industria dalle proprie basi tradizionali all'interno dei paesi industriali (USA, UE e Giappone) verso le economie di nuova industrializzazione e verso la Cina. Il nuovo ordine economico globale, in via di continua e rapida trasformazione, sta cambiando il ruolo dei paesi industriali tradizionali nell'economia mondiale, che sta spostandosi da una posizione di politica commerciale promozionale, impostata sull'apertura dei mercati e sulla spinta alla globalizzazione e delocalizzazione produttiva, ad una più prudente posizione di difesa commerciale verso le conseguenze della competizione aggressiva dei nuovi *global player*, indotta dai crescenti squilibri che si vanno realizzando nel mercato globale.

Nel nuovo contesto non si tratta più semplicemente di fronteggiare la concorrenza *low cost* su beni maturi: sistemi economici come quello cinese e indiano sono destinati a diventare leader in numerosi settori chiave ad alta tecnologia e nei servizi⁶¹. Le *most advanced developing countries*, esercitano una forte pressione concorrenziale sia nei settori industriali tradizionali (tessile-abbigliamento, calzature), sia in quelli ad alto contenuto tecnologico (elettronica, chimica), in quelli più innovativi (TLC, biotecnologie), espandendosi anche nelle attività di ricerca e progettazione e nella creazione di «parchi tecnologici» per attirare imprese straniere e *know-how*. La Cina ha attirato nel proprio territorio circa 750 Centri R&D stranieri; è al secondo posto al mondo come numero di ricercatori (750.000, contro 1,3 milioni degli Stati Uniti e 650.000 del Giappone); stanziando forti finanziamenti per incentivare investimenti, interni ed esteri, in centri di R&D ed in attività ad alto valore aggiunto⁶².

Questo processo di ristrutturazione dell'economia mondiale, tanto intenso quanto rapido, ha determinato una notevole alterazione degli equilibri concorrenziali, creando una presenza simultanea (in un mercato globale sempre più aperto e con minori possibilità e meccanismi di protezione) di situazioni produttive fortemente asimmetriche tra un'area e l'altra e all'interno delle stesse aree regionali.

Fino alla conclusione dell'*Uruguay Round* (1994), il blocco PVS/Paesi

⁶⁰ Cfr.: *IBJ-Industrial Bank of Japan: Chinà Economic Development and the Role of Foreign-Founded Enterprises*. http://www.dbj.go.jp/english/library/pdf/research/all_39e.pdf

⁶¹ Cfr.: *NIC-National Intelligence Council, Mapping the Global Future, Dic. 2004* http://www.cia.gov/nic/NIC_globaltrend2020.html

⁶² Cfr.: *Commissione UE – Accompagnare le Trasformazioni Strutturali: una Politica Industriale per l'Europa Allargata, 2004* http://europa.eu.int/eur-lex/it/com/cnc/2004/com2004_0274it01.pdf pagg.12-16 *FPC-Foreign Policy Centre, China Goes Global, London Apr. 2005* <http://fpc.org.uk/fsblob/449.pdf>

emergenti fondava la propria capacità contrattuale sull'esportazione di materie prime e *commodities* agricole. Oggi questi paesi hanno un peso «produttivo» notevolmente superiore, esito di strutture industriali in fase di sviluppo avanzato e dotate di grande capacità competitiva, di consistenti conoscenze tecnologiche e capacità d'innovazione, di una persistente ampia dotazione di materie prime e fonti energetiche. Essi costituiscono quindi realtà economiche comparativamente diverse da quelle che hanno sottoscritto l'Agenda di *Doha* nel 2001. La partecipazione dei PVS al commercio internazionale ha raggiunto, nel 2004, il livello più elevato degli ultimi 50 anni (32% delle esportazioni totali, e 27% delle importazioni). Nel 1996 la quota dei PVS nelle esportazioni mondiali era inferiore al 20%. La quota di esportazioni di prodotti «industriali» raggiunta dai PVS nel 2003 (circa 90% dell'export totale) eguaglia quella dei paesi avanzati⁶³.

Il cambiamento dei mercati indotto dal rapido processo di ristrutturazione e sviluppo dei nuovi giganti industriali – che hanno iniziato a competere sui mercati di approvvigionamento delle materie prime con i paesi avanzati, acquistando a qualsiasi prezzo i materiali necessari al loro fabbisogno – e l'assenza di efficaci meccanismi internazionali di gestione dello *shortage* di approvvigionamento dei prodotti di base strategici, stanno causando a loro volta improvvise ed impreviste pressioni sulla disponibilità di materie prime industriali (es. coke siderurgico o rottami ferrosi e metallurgici), con un conseguente drastico aumento dei prezzi a livello mondiale – e annesse difficoltà produttive dei settori utilizzatori della materia prima e del semilavorato nei paesi industriali.

Implicazioni dei fenomeni in corso

Il nuovo ordine economico globale comporta per le imprese che devono affrontare la competizione internazionale una serie di problemi in gran parte nuovi. In primo luogo, esso alimentano la tendenza verso un protezionismo «occulto», legato all'adozione di barriere non tariffarie⁶⁴, nel tentativo di proteggere mercati domestici sempre più esposti alla concorrenza proveniente dal mercato globale. Questo tipo di protezionismo emerge, almeno in parte, a fronte di una crescente violazione dei diritti di proprietà intellettuale (contraffazione dei marchi e dei brevetti, plagio dei modelli e del design industriale, falsificazione dell'origine dei prodotti)⁶⁵, e di tentativi di *dumping*, nelle sue varie forme e manifestazioni.

Nel mutato contesto le progressive liberalizzazioni nelle condizioni di accesso al mercato conseguenti agli accordi WTO – in una prima fase conside-

⁶³ Cfr. *WTO: Developing Countries Goods' Trade Share* http://www.wto.org/english/news_e/pres05_e/pr401_e.htm. *World Bank: Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda:* http://wdsbeta.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/05/12/000011823_20050512121406/Rendered/PDF/wps3607.pdf

⁶⁴ Quote; restrizioni quantitative all'importazione; restrizioni unilaterali all'export (es.: materie prime strategiche per l'industria, semilavorati, macchinari speciali, *know-how*); sussidi all'esportazione; standard tecnici, amministrativi e regolamentari, definiti in modo da spiazzare la concorrenza e rendere difficile l'accesso al mercato; richieste specifiche inerenti il *local content*; regole di origine; politiche degli appalti pubblici; ecc.

⁶⁵ Nonostante la maggior parte dei paesi membri del WTO abbiano adottato il TRIPs Agreement (l'accordo che regola la protezione della proprietà intellettuale nel commercio internazionale), i livelli di pirateria e contraffazione continuano a crescere ogni anno. Questo tipo di reato ha assunto, negli tempi recenti, proporzioni industriali, poiché offre considerevoli prospettive di profitto con rischi spesso limitati per coloro che lo commettono. Cfr. *UE-Intellectual Property Rights* http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/intell_property/index_en.htm *UE – Strategy for Enforcement of IPRs in Third Countries* http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/intell_property/strategy_tc.htm

rati aspetti positivi del processo di internazionalizzazione – stanno creando alle economie più sviluppate problemi non previsti, nella misura in cui comportano un ridimensionamento dell'attività produttiva (e conseguentemente dell'occupazione), esponendoli all'aggressione commerciale delle dei paesi emergenti più avanzati che hanno la possibilità di produrre in situazioni ambientali più vantaggiose e competitive⁶⁶.

Il punto è che la liberalizzazione degli scambi mondiali sta mettendo a confronto differenti realtà produttive con diverse condizioni di competitività. L'apertura dei mercati domestici, e la minore gestibilità degli strumenti di protezione tradizionali conseguente alla regolamentazione internazionale degli scambi, amplifica gli effetti degli squilibri esistenti nel mercato globale, dove alcuni paesi presentano vantaggi competitivi derivanti dall'assenza o dalla ridotta presenza di vincoli, condizionamenti normativi e costi legati all'adozione di standard ambientali, sociali e tecnici.

Quei problemi che i PVS più svantaggiati avevano temuto potessero emergere dall'apertura dei mercati, e per i quali avevano richiesto ed ottenuto ampie concessioni e maggiore flessibilità in termini di tempi (ed entità) dello smantellamento tariffario e dell'apertura dei mercati, stanno paradossalmente cominciando a tradursi in difficoltà competitive per le economie più sviluppate. La c.d. «*implementation*»⁶⁷, l'SDT⁶⁸, il «*less than full reciprocity*»⁶⁹ – principi tradizionalmente presenti negli accordi WTO con lo scopo di aiutare i paesi più poveri – favoriscono i paesi emergenti più competitivi, che se ne avvantaggiano a danno sia dei paesi meno sviluppati sia degli stessi paesi avanzati, i quali offrono – proprio in virtù degli impegni assunti con gli

⁶⁶ Cfr. *FPC-Foreign Policy Centre, China Goes Global, London Apr. 2005* <http://fpc.org.uk/fsblob/449.pdf>. *Commissione UE – Accompagnare le Trasformazioni Strutturali: una Politica Industriale per l'Europa Allargata, 2004* http://europa.eu.int/eur-lex/it/com/cnc/2004/com2004_0274it01.pdf pagg 12-16.

⁶⁷ Maggiore flessibilità nell'implementazione degli obblighi previsti dagli accordi WTO, concessa ai paesi più poveri e, in generale, a quelli non dotati di mezzi e *capacity building*. In sostanza, gli accordi WTO prevedono, in presenza dell'incapacità di alcuni paesi arretrati ad adottare gli accordi sottoscritti nei tempi previsti (*problema dell'implementation*), eccezioni, dilazioni temporali, trattamenti differenziali (SDT) ed aiuti speciali affinché vi si adeguino progressivamente. Ciò ha determinato e determina una complessa e vasta «asimmetria» nell'implementazione degli accordi WTO, che si traduce in differenti e «non reciproche» condizioni di accesso ai rispettivi mercati tra i paesi membri dell'Accordo. Cfr.: *WTO-Negotiations, Implementation and Development: the Doha Agenda* http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm

⁶⁸ Trattamento Speciale e Differenziato concesso ai paesi in via di sviluppo nell'adempimento degli obblighi assunti con la firma degli accordi WTO. Costituisce una sorta di riconoscimento della loro situazione svantaggiata rispetto ai paesi più avanzati e, di conseguenza, sancisce il principio che i primi debbano essere agevolati da tutta una serie di deroghe nell'implementazione degli adempimenti discendenti dalla sottoscrizione degli accordi. Il principio è sancito nell'articolo IV del GATT che obbliga i paesi avanzati a perseguire politiche commerciali che tengano conto delle necessità di sviluppo dei paesi più svantaggiati. Si basa sul concetto secondo cui è dovuto un accesso preferenziale alle esportazioni dei paesi in via di sviluppo sui mercati dei paesi avanzati, mentre i primi non sono tenuti a concedere condizioni d'accesso ai loro mercati in regime di reciprocità rispetto a quanto ricevono. Al termine del *Tokyo Round* (1973-1979) furono predisposte le basi giuridiche dello SDT, ulteriormente rafforzata al termine dell'*Uruguay Round* (1986-1993). La Dichiarazione di *Doha* (novembre 2001) le ha recepite facendole diventare il principio ispiratore del *Doha Round*, nel quale particolare attenzione è stata data ai problemi dei paesi in via di sviluppo e alle loro esigenze di inserimento negli scambi commerciali internazionali concepiti come motore per la crescita. Cfr.: *WTO-Special and Differential Treatment in the WTO: Why, When and How* http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd200403_e.htm *WTO-Special and Differential Treatment: Grappling with 88 Proposals* http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min03_e/brief_e/brief21_e.htm

⁶⁹ Oppure *less than reciprocal commitment*: costituisce una sorta di eccezione al «principio di reciprocità» concesso ai paesi più svantaggiati per aiutarli nell'adozione delle regole del WTO. L'applicazione di questo principio, insieme agli analoghi principi dell'*implementation* e dell'SDT, hanno creato le macroscopiche asimmetrie nei tempi di smantellamento tariffario tra nord e sud del mondo che le imprese dei paesi avanzati lamentano e che, date la situazione e le condizioni di crescita dei PVS più svantaggiati, risulta sempre più difficile correggere.

accordi WTO – ampie facilitazioni di accesso al mercato, in termini tariffari e di *deregulation*.

L'Agenda di *Doha* risente dunque fortemente del momento in cui fu redatta. Riflette, in particolare, la preoccupazione di salvaguardare il dialogo Nord-Sud, per mantenere i PVS all'interno del sistema WTO affinché ne rispettino i principi e le regole. Lo spirito di *Doha*, enfatizzando gli aspetti di aiuto allo sviluppo, sembra ormai lasciare il campo a istanze di revisione (sia nell'entità delle concessioni che nei modi di applicazione), a causa dell'impressionante crescita economica e competitiva di alcuni paesi emergenti (Cina, India ed altri) e del loro nuovo ruolo di *leader* nel commercio internazionale, nella competizione globale, nell'accesso alle risorse energetiche e alle materie prime strategiche, oltre che del loro crescente coinvolgimento nel *Round* WTO.

Di fronte alla sfida economica delle economie emergenti più competitive, alcune «concessioni» ed agevolazioni previste a favore dei PVS dalla carta di Doha appaiono, per questa categoria di paesi, non più corrispondenti agli attuali equilibri del mercato internazionale. La formula Svizzera, che prevede maggiori tagli per i dazi più elevati (generalmente presenti nei PVS) e minori per quelli più bassi (generalmente presenti nei paesi avanzati), e che per questo motivo è fortemente osteggiata dai PVS, che la considerano contraria ai principi ispiratori della *Doha Development Agenda*, sembra la più idonea per riequilibrare, in parte, una situazione competitiva che si è drammaticamente sbilanciata a favore di alcuni paesi emergenti, sia in termini di capacità produttiva industriale installata che in termini di costi di produzione.

Le attuali regole che governano il mercato mondiale non appaiono dunque più corrispondenti, dal punto di vista dei paesi industriali, alle esigenze indotte dai nuovi equilibri competitivi, in continua e rapida evoluzione. Questa sopraggiunta inadeguatezza normativa alla realtà del nuovo ordine economico internazionale rischia di far saltare i tradizionali equilibri economici internazionali, a causa di una concorrenza che si avvantaggia di regole non più corrispondenti alle nuove situazioni del mercato globale.

Il nuovo ordine economico globale comporta implicazioni non di poco conto anche negli equilibri interni al WTO e negli stessi equilibri politico-economici internazionali. Il fatto che un paese come la Cina – ormai una vera e propria potenza economica di livello planetario – non faccia parte dell'attuale G8 è di fatto politicamente insostenibile. D'altra parte i raggruppamenti di PVS formati all'interno del WTO, la loro rinnovata forza di pressione e l'efficacia dimostrata nel contrastare le posizioni dei paesi avanzati, corrispondono esattamente alla realtà del nuovo ordine economico globale, all'accresciuto peso dei paesi in via di sviluppo e di quelli emergenti nel commercio internazionale e all'interno del WTO come istituzione. Alcuni di questi paesi non presentano di fatto più i requisiti per poter essere destinatari delle agevolazioni previste dalla carta di *Doha*, oltre che dei precedenti accordi volti ad agevolare lo sviluppo dei paesi più poveri ed il loro ingresso – in regime preferenziale – nei mercati dei paesi avanzati.

Prospettive

I negoziati multilaterali si basano sul principio c.d. dell'«approccio unico» (*Single undertaking*), in base a cui, finché non viene raggiunta la conclusione di *tutti* i capitoli dell'agenda, «nessuno» di essi può considerarsi concluso. Tale soluzione, individuata per responsabilizzare le Parti contraenti, ha di fatto reso il negoziato sull'accesso al mercato dei prodotti industriali (NAMA, *Non Agricultural Market Access*), che è chiaramente prioritario per l'industria,

«ostaggio» del complesso capitolo dell'agricoltura, sul quale si concentrano prioritariamente gli interessi dei paesi in via di sviluppo, ma anche di quelli emergenti e di quelli più avanzati.

Tale condizionamento appare sempre meno giustificato alla luce del ruolo assunto dai paesi emergenti e in via di sviluppo nel commercio internazionale di prodotti industriali. Grazie all'industrializzazione dei PVS ed alla loro maggiore partecipazione al commercio mondiale è infatti diminuita la quota degli scambi agricoli, che pesano ormai per meno del 10% sul totale degli scambi mondiali, contro una quota di oltre il 90% dei prodotti industriali⁷⁰.

D'altra parte le stesse tradizionali misure dello sviluppo appaiono sempre più inadeguate a cogliere la realtà interna dei nuovi giganti economici, la cui espansione tende a comportare una formidabile accentuazione delle diseguglianze economiche al loro stesso interno. Così, il parametro utilizzato per stabilire se un paese debba rientrare o meno tra quelli verso i quali estendere le concessioni maggiori (reddito pro capite), appare sempre meno adatto a cogliere il fenomeno. Si pensi a paesi come la Cina, l'India, il Brasile o la Thailandia, che presentano grandi disparità di sviluppo tra aree industrializzate e rurali del paese (in termini di *Purchasing Power Parity*, l'area di Shanghai ha un reddito pro-capite (20.000 dollari circa) ormai prossimo alla media europea (25.700 euro)⁷¹.

Va in ogni caso valutato l'impatto di concessioni unilaterali che possano alimentare, da parte dei PVS, il diritto di mantenere livelli tariffari mediamente più elevati per gestire la transizione verso una maggiore liberalizzazione commerciale. Il permanere di questa situazione di «protezione relativa» garantita dagli accordi internazionali, potrebbe comportare ritardi nel processo di sviluppo e «salvaguardia» di settori inefficienti. Questi paesi dovrebbero compiere maggiori sforzi per allinearsi agli obiettivi fissati dall'agenda di *Doha*, mentre il WTO dovrebbe dotarsi di strumenti di monitoraggio e controllo più efficaci.

Più in generale, appare sempre più urgente procedere nella direzione di una evoluzione del WTO sul piano dei suoi compiti istituzionali: il passaggio più importante da compiere, a questo riguardo, è quello da organizzazione centrata intorno al compito di definire e monitorare grandezze daziarie e tariffarie (*duty & tariff based-organisation*) a quella di istituzione in grado di esercitare una sempre più complessa e capillare attività di regolamentazione dei mercati e dei flussi commerciali mondiali. D'altra parte la vischiosità degli attuali meccanismi decisionali (criterio dell'unanimità), e la stessa periodicità biennale delle Conferenze Ministeriali, che costituiscono il punto di approdo dei gruppi di lavoro di Ginevra, rappresentano ostacoli di natura amministrativa e procedurale che incidono sulla sua capacità di azione (su quello che si definisce *institutional delivery gap*).

Per quanto riguarda l'Europa, i rapidi cambiamenti degli equilibri competitivi nel mercato globale impongono un'adeguata revisione delle strategie (e relativi strumenti) della politica commerciale comunitaria, che corre sul duplice binario della regolamentazione multilaterale e degli accordi bilaterali.

Se, dopo Seattle e Cancun, anche Hong Kong dovesse approdare ad un

⁷⁰ Nel 1970 la quota delle esportazioni di prodotti agricoli rispetto alle esportazioni mondiali totali era pari al 22% per l'intero aggregato mondiale e al 42% per i PVS). Nel 2003 queste quote sono scese al 9% per l'aggregato mondiale e all'11% per i PVS.

⁷¹ *IBJ-Industrial Bank of Japan: China's Economic Development and the Role of Foreign-Founded Enterprises*. http://www.dbj.go.jp/english/library/pdf/research/all_39e.pdf. *World Bank-World Development Indicators 2004*. <http://www.worldbank.org/data/wdi2004/tables/table1-1.pdf>.

risultato insoddisfacente, potrebbe essere opportuno per la UE ridefinire la propria strategia, reindirizzandola verso il potenziamento degli accordi bilaterali con le aree geo-economiche strategiche.

La questione della «strategicità» è massimamente rilevante per le materie prime, che costituiscono un aspetto dei rapporti economico-commerciali e del dialogo tra paesi avanzati e PVS che dovrebbe trovare una sua autonoma trattazione nell'ambito WTO. L'espansione economica globale determinerà una crescita della domanda per materie prime e fonti energetiche. Tale crescita determinerà perturbazioni nelle aree di tradizionale approvvigionamento (Medio Oriente, Mar Caspio, Africa Occidentale, Venezuela). L'estrema dipendenza e vulnerabilità dell'Europa dagli approvvigionamenti sui mercati terzi di materie prime impone una riflessione specifica. Sotto questo profilo è opportuno immaginare la realizzazione in tempi relativamente contenuti di un accordo multilaterale – o una serie di accordi bilaterali – che vadano incontro alle esigenze europee di sicurezza e di continuità degli approvvigionamenti di materiali strategici.

5.4 La riforma delle politiche comunitarie di sviluppo regionale

Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale e di sviluppo regionale hanno assunto, soprattutto a partire dai Trattati del 1992, un ruolo fondamentale nell'ambito della pur limitata azione di politica economica direttamente svolta dall'UE e, conseguentemente, nella relativa programmazione di bilancio.

La dimensione di tali politiche è progressivamente cresciuta fino ad assumere un peso finanziario sostanzialmente confrontabile con la Politica agricola comune (PAC), al punto tale da lasciare a tutte le altre finalità (R&S, trasporti, cooperazione allo sviluppo, ecc.) finanziariamente sostenute dal bilancio dell'UE, un peso molto limitato. Grazie al loro maggior peso finanziario ed alle conseguenti potenzialità redistributive sugli Stati membri delle risorse comunitarie, queste due rubriche del bilancio dell'UE sono diventate un terreno di periodico confronto tra gli Stati membri, che, soprattutto in questa fase di definizione della programmazione 2007-2013, ha assunto caratteristiche molto più problematiche.

Forse per la prima volta e, comunque, in modo molto più aperto che nel passato, l'assetto della programmazione di bilancio dell'UE è stato posto seriamente in discussione, anche sul piano dei meccanismi di contribuzione degli Stati membri; tuttavia, poiché la PAC, per tradizione e per il ruolo formale ad essa attribuito dai Trattati, ha mantenuto caratteristiche più rigide di negoziazione, il confronto sul bilancio comunitario è stato maggiormente focalizzato sulle «altre» politiche e sulla loro dimensione e allocazione finanziaria, in particolare su quella di sviluppo regionale, ma anche su quella dedicata alla «competitività», direttamente associata alla cosiddetta Strategia di Lisbona.

Nel cercare di tracciare il quadro di riferimento delle politiche comunitarie di sviluppo regionale, che nel nostro Paese hanno assunto un ruolo particolarmente significativo (sul piano finanziario, ma anche programmatico), è essenziale descrivere i principali elementi della riforma dei Fondi strutturali, delineata per tempo dalla Commissione e già esaminata dal Parlamento Europeo, e che, a livello nazionale e regionale, ha attivato il conse-

guente processo di riorientamento e di ridefinizione della programmazione strategica e operativa. In quest'ambito va considerato anche un altro rilevante profilo di intervento comunitario, la disciplina sugli aiuti di Stato a finalità regionale per il periodo 2007-2013, attualmente in fase di revisione. Si tratta di uno degli strumenti attuativi più importanti della politica di sviluppo regionale, in quanto definisce le regole comuni attraverso le quali è possibile attivare, a livello nazionale e regionale, regimi di incentivazione dell'attività produttiva.

Ma prima ancora di entrare nel merito di questi due fondamentali profili della politica comunitaria di sviluppo regionale, è certamente utile esaminare i termini coi quali essa dovrebbe trovare collocazione nell'ambito delle prospettive finanziarie dell'UE per il periodo 2007-2013. Il finanziamento di questa politica è, infatti, divenuto particolarmente cospicuo e significativo, in particolare a seguito dell'allargamento, ed è di fondamentale interesse per il sostegno della politica nazionale di sviluppo regionale.

Il nodo delle prospettive finanziarie

La Commissione Europea ha presentato il 10 febbraio 2004 le prospettive finanziarie del Bilancio comunitario per il periodo 2007-2013⁷², avviando così il confronto sul futuro assetto delle politiche comunitarie nell'Unione allargata a 25-27 Stati membri. Lo sforzo compiuto dalla Commissione si è concentrato soprattutto nel tentativo di ridefinire la capacità di intervento dell'UE sui temi di interesse comunitario della competitività dell'Europa su scala globale, assumendo come base di riferimento le «Strategie di Lisbona e Göteborg», recentemente rilanciate⁷³ e poste al centro dell'azione comunitaria per la crescita e l'occupazione.

Questi indirizzi di riorientamento e reinterpretazione delle politiche sostenute dal bilancio UE hanno coinvolto direttamente la politica comunitaria di sviluppo regionale, orientata al sostegno delle economie più deboli o ancora caratterizzate da squilibri interni sul piano dello sviluppo territoriale, soprattutto nel contesto dell'allargamento. Ciò risulta evidente non solo nella nuova articolazione delle rubriche del bilancio UE⁷⁴, ma anche nei contenuti, come confermato dalle successive proposte della Commissione di regolamentazione dei Fondi strutturali e di definizione dei relativi «Orientamenti strategici» (vedi oltre).

Diversamente, la PAC, pur essendo collocata nel contesto più ampio della «Conservazione e gestione delle risorse naturali» (rubrica nella quale sono stati ricompresi, oltre alla PAC, gli interventi per lo sviluppo rurale e la pesca, indirizzati dalla Commissione sugli obiettivi di «sviluppo sostenibile», e in misura molto contenuta gli interventi più propriamente dedicati alla protezione ambientale), è rimasta sostanzialmente immutata (in termini di ruolo e indirizzo, oltre che di dimensione finanziaria), in relazione alla pre-esistente approvazione della riforma concordata in sede di Consiglio Europeo⁷⁵, che ne ha de-

⁷² Il testo della comunicazione della Commissione è disponibile sul sito internet: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0101en02.pdf

⁷³ Comunicazione della Commissione al Consiglio, «Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona», COM (2005) 24.

⁷⁴ Alla «competitività» ed al suo rafforzamento finanziario è stata dedicata un'autonoma rubrica di bilancio, articolata in una sotto-rubrica per la Strategia di Lisbona – derivante in parte dall'assemblaggio di profili di intervento pre-esistenti o rinnovati, ma anche di nuovi (competitività delle imprese nel mercato interno; ricerca e sviluppo; reti trans-europee; qualità dell'istruzione e della formazione; cambiamenti sociali) – e un'altra riguardante gli interventi per la coesione e lo sviluppo regionale, ma anch'essi riorientati sul tema unificante della competitività europea.

⁷⁵ Le linee-guida e la programmazione finanziaria della PAC 2007-2013 derivano dalla riforma approvata il 26 giugno 2003 dai ministri europei dell'agricoltura (Consiglio dell'Unione Europea, doc. 10961/03).

terminato la «non negoziabilità» in tutti i successivi passaggi negoziali sulla programmazione comunitaria 2007-2013.

Nonostante il vincolo della PAC e quello complessivamente assunto in materia di finanziamento del bilancio comunitario, posto all'1,24% del PIL della UE, il tentativo di «riqualificazione» delle politiche comunitarie comunque è evidente, anche nella dimensione e nell'allocazione delle risorse del bilancio 2007-2013 originariamente proposte dalla Commissione.

La nuova distribuzione finanziaria, infatti, ha esaltato le azioni specifiche per la «Competitività per la crescita e l'occupazione», con una quota media annua di risorse pari al 12% degli stanziamenti d'impegno totali, rispetto al 7,3% dell'ultimo anno (2006) di Agenda 2000 (cioè le prospettive finanziarie attualmente in esecuzione). Anche le azioni per la «Coesione» sono risultate più consistenti, con una quota media annua pari al 33% (rispetto al 32% del 2006). La redistribuzione operata dalle prospettive 2007-2013 ha, quindi, ridimensionato sensibilmente le spese per la PAC (misure di mercato e pagamenti diretti) almeno in termini di peso, che è passato dal 36% del 2006 al 29%.

Rispetto a questa impostazione iniziale della Commissione, si è registrata la ferma opposizione di alcuni tra i più importanti Stati membri, che hanno richiesto di ridurre il massimale delle risorse proprie dall'1,24% all'1% del PIL della UE, chiedendo anche una coerente reimpostazione del bilancio e della politica di coesione e sviluppo regionale, cioè quella prevalentemente coinvolta dal taglio proposto⁷⁶.

A partire da questa richiesta di sensibile reimpostazione della programmazione di bilancio, si è aperta una fase negoziale impegnativa, che ha dapprima coinvolto il Parlamento Europeo e poi, soprattutto, la Presidenza di turno del Lussemburgo (tab. 5.4). Il primo, pur riducendo sensibilmente sia gli stanziamenti di impegno (-48,3 miliardi di euro sull'intero periodo) sia quelli di pagamento (-60 miliardi di euro), ha cercato di conservare un'allocazione delle risorse maggiormente favorevole alle politiche per la competitività e la coesione. La seconda ha necessariamente dovuto coinvolgere anche un profilo fino ad allora ritenuto «intoccabile», il *rebate* britannico (cioè il rimborso riconosciuto al Regno Unito per riequilibrare una posizione eccessiva di contribuente netto), che è stato sostanzialmente congelato ai valori del 2006, pari a 5,7 miliardi, per evitare di arrivare a 7,7 miliardi nel 2013.

La Presidenza lussemburghese è pervenuta ad una proposta che è riuscita a giungere alla faticosa soglia dell'1% del PIL (sia pure solo per i pagamenti, mentre gli impegni sono stati anch'essi fortemente ridotti fino all'1,06%), con tagli ancor più forti di quelli operati dall'Europarlamento (-151,6 miliardi di impegni e - 115,6 miliardi di pagamenti, rispetto all'originaria proposta della Commissione). Allo stesso tempo, non ha coinvolto minimamente la riforma della PAC (pur riducendo parzialmente le risorse allo sviluppo rurale e alla pesca), ha mantenuto una spesa significativa per la coesione (309,6 miliardi com-

⁷⁶ Si tratta di Regno Unito, Austria, Francia, Germania, Paesi Bassi e Svezia, cioè dei maggiori contribuenti netti (insieme all'Italia) del bilancio UE. Su questa posizione hanno poi manifestato un certo grado di adesione anche l'Irlanda, i Paesi Baltici (Estonia, Lettonia e Lituania), la Slovenia e la Repubblica Ceca. La proposta dei sei Paesi «riduzionisti» non ha coinvolto le risorse già programmate per la PAC, ma solo quelle per la politica di coesione e sviluppo regionale, da destinare prioritariamente sui 12 nuovi Partner. Per i vecchi 15 Partner, la perdita di trasferimenti avrebbe potuto essere compensata da una sostanziale «ri-nazionalizzazione» della politica regionale europea, basata su una maggiore libertà in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, con il rischio di aprire una «guerra degli incentivi», nella quale avrebbero avuto maggiori possibilità solo i Paesi con più ampi margini di manovra sulle finanze pubbliche nazionali, senza contare la limitatezza intrinseca di una simile proposta per un'efficace strategia di sviluppo regionale.

Tab. 5.4 – Prospettive finanziarie 2007-2013: proposta iniziale della Commissione Europea e variazioni proposte da Parlamento Europeo e Presidenza del Consiglio

| Stanziamenti d'impegno | Commissione | Parlamento Europeo | | Presidenza Lussemburgo | |
|--|-------------|--------------------|------------|------------------------|------------|
| | Totale | Totale | Variazioni | Totale | Variazioni |
| 1. Sviluppo sostenibile | 458,0 | 459,0 | 1,0 | 381,6 | -76,4 |
| 1a. Competitività per la crescita e l'occupazione | 121,7 | 120,6 | -1,1 | 72,0 | -49,7 |
| 1b. Coesione per la crescita e l'occupazione | 336,3 | 338,5 | 2,1 | 309,6 | -26,7 |
| 2. Conservazione e gestione delle risorse naturali, di cui | 400,3 | 396,2 | -4,0 | 377,8 | -22,5 |
| – Sviluppo rurale, Pesca e ambiente | 99,2 | 103,1 | 3,9 | 82,7 | -16,5 |
| – Agricoltura – misure di mercato e pagamenti diretti | 301,1 | 293,1 | -8,0 | 295,1 | -6,0 |
| 3. Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia | 20,9 | 19,4 | -1,5 | 11,0 | -9,9 |
| 4. La UE come partner mondiale | 84,7 | 70,7 | -14,0 | 50,0 | -34,6 |
| 5. Amministrazione | 58,5 | 28,6 | -29,9 | 50,3 | -8,2 |
| Compensazioni | 0,8 | 0,8 | 0,0 | 0,8 | 0,0 |
| Totale stanziamenti d'impegno | 1.023,2 | 974,8 | -48,3 | 871,5 | -151,6 |
| Totale stanziamenti di pagamento | 943,1 | 883,3 | -59,7 | 827,5 | -115,6 |
| Stanziamenti d'impegno in percentuale del PNL | 1,24% | 1,18% | | 1,06% | |
| Stanziamenti di pagamento in percentuale del PNL | 1,14% | 1,07% | | 1,00% | |

Fonte: Elaborazioni CSC su dati Commissione Europea, Parlamento Europeo e Presidenza del Consiglio UE.

plessivi), ha limitato i contributi al bilancio di Germania, Svezia e Paesi Bassi, ma ha sensibilmente ridotto gli interventi per la Strategia di Lisbona (di ben 50 miliardi).

La proposta della Presidenza britannica consiste in un ulteriore taglio prevalentemente a carico delle risorse destinate alla politica di coesione e sviluppo regionale, per arrivare fino all'1,03% del PIL della UE in termini di stanziamenti d'impegno (equivalenti ad altri 25 miliardi di euro in meno) ed allo 0,97% in termini di pagamenti (cioè altri 28 miliardi di euro in meno), ma senza incidere sul «rebate» né sulla PAC.

Si tratta di una ipotesi per l'Italia complessivamente peggiorativa (tab. 5.5). Anche se non dovesse incidere direttamente sui rientri per la politica regionale, avrebbe comunque ripercussioni negative sui saldi netti. La posizione di contribuente netto (2,9 miliardi di euro nel 2004 e 1,5 miliardi di euro in media annua, nel periodo 2000-2004) è in larga parte attribuibile proprio al peso del *rebate* britannico sulla nostra posizione contabile col bilancio UE (1,2 miliardi di euro in media annua, nel periodo 2000-2004, cioè il secondo contribuente del *rebate* nell'UE, dopo la Francia), per cui lasciare

Tab. 5.5 – Saldi del bilancio UE a consuntivo: la posizione dell'Italia – anni 2000-2004

| Voci contabili | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | Media |
|-------------------------------------|----------------|-----------------|-----------------|----------------|-----------------|-----------------|
| Allocazione delle spese totali | 10.753,2 | 8.575,2 | 8.075,3 | 10.520,2 | 10.239,2 | 9.632,6 |
| – in % sul totale UE | 17,7% | 12,5% | 11,1% | 13,5% | 11,8% | 13,3% |
| Allocazione spese Fondi strutturali | 5.159,0 | 2.707,2 | 1.813,7 | 4.542,3 | 4.518,6 | 3.748,2 |
| – in % sul totale UE | 18,7% | 12,1% | 7,8% | 16,0% | 13,2% | 13,6% |
| Saldi netti | 1.191,7 | -2.041,9 | -2.946,1 | -851,6 | -2.947,0 | -1.519,0 |
| – in rapporto al PIL | 0,10% | -0,17% | -0,24% | -0,07% | -0,22% | -0,12% |
| Rebate britannico | 636,6 | 1.371,8 | 1.301,9 | 1.324,6 | 1.219,5 | 1.170,9 |
| – in % sul totale UE | 18,6% | 18,7% | 26,4% | 25,5% | 23,1% | 22,5% |

Fonte: European Commission, Annual report on allocated expenditure – 2004.

inalterato il meccanismo di rimborso non farebbe che aggravarla (mentre Germania, Paesi Bassi, Austria e Svezia beneficiano già dal 2002 di «correzioni» del contributo al *rebate*).

Rispetto alla proposta britannica, quella lussemburghese consentiva all'Italia di recuperare una posizione più accettabile, in quanto calmieratrice del contributo al *rebate* britannico e, quindi, della dinamica espansiva dei saldi negativi, ma garantendo anche un livello di risorse destinate al nostro Paese dalla politica di coesione almeno comparabile con quello attuale⁷⁷. Scostamenti negativi da questo risultato potrebbero implicare un peggioramento relativamente più significativo della nostra posizione di contribuente netto, ma soprattutto ridurrebbero l'entità di risorse sulle quali il nostro Paese fa grande affidamento per proseguire nella qualificazione della propria politica di riequilibrio economico e di rilancio competitivo.

La riforma dei Fondi strutturali

In attesa di definire la dimensione finanziaria degli interventi comunitari, l'azione della Commissione e degli Stati membri è comunque proseguita per affinare modalità e contenuti della programmazione 2007-2013 della politica di sviluppo regionale.

A cominciare dal Rapporto sulla Coesione della Commissione⁷⁸, seguito dai progetti di regolamentazione⁷⁹, è andato progressivamente formandosi un quadro di riferimento strategico giunto ora, almeno nel nostro Paese, nella sua fase di definizione conclusiva⁸⁰, per cui vale la pena ricordare i principali elementi sui quali si è basata la riforma della politica di coesione e quali opportunità essa può offrire agli interventi nazionali di sviluppo regionale.

Concentrazione territoriale

L'azione comunitaria di coesione e sviluppo regionale per il periodo 2007-2013 è stata fortemente orientata su un criterio di «concentrazione». In questo modo, la Commissione ha trovato naturale utilizzare tre Fondi strutturali⁸¹ su tre soli obiettivi prioritari d'intervento, cioè: Convergenza, Competitività regionale e occupazione e Cooperazione territoriale.

La concentrazione territoriale viene perseguita soprattutto dando maggiore rilevanza alle regioni più povere o in ritardo di sviluppo, alle quali sarà destinata la grandissima parte delle risorse complessive; in questo senso, si prevede che l'intervento sulle regioni e gli Stati dei Paesi dell'allargamento, cioè il territorio dell'UE maggiormente in ritardo di sviluppo, diventerà progressivamente più rilevante di quello destinato ai vecchi Partner.

A questi ultimi, tuttavia, sarà comunque assicurata una continuità del-

⁷⁷ Secondo le stime effettuate sulla base dell'ultimo compromesso proposto dalla Presidenza lussemburghese nel Consiglio Europeo del 16-17 Giugno 2005, le risorse complessivamente destinate all'Italia per la Politica di coesione si sarebbero ridotte, in valori costanti 2004, da 32,7 a 24 miliardi di euro (cioè - 26,8% nel complesso, mentre per le regioni del Mezzogiorno la riduzione sarebbe pari a - 23,4%).

⁷⁸ Il 3° Rapporto sulla Coesione è disponibile al seguente indirizzo internet:
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_en.htm

⁷⁹ Il testo dei regolamenti proposti è disponibile sul sito internet:
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/intrnewregl0713_it.htm

⁸⁰ Tutta la documentazione finora prodotta a livello nazionale da amministrazioni centrali e regionali per la programmazione 2007-2013 dei Fondi strutturali è disponibile sul sito internet:

http://www.dps.mef.gov.it/quadro_strategico_nazionale.asp

⁸¹ Cioè del FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale), il FSE (Fondo sociale europeo) ed il Fondo di Coesione. Il FEOGA (Fondo europeo di orientamento e garanzia in agricoltura) non parteciperà più al finanziamento della Politica di coesione, ma viene interamente collocato nell'ambito della PAC.

Concentrazione territoriale

| Obiettivi | Livello geografico | Strumenti finanziari |
|---------------------------------------|---|----------------------|
| Convergenza | Le regioni Nuts 2 con un PIL pro capite pari o al disotto del 75% della media ue | FESR, FSE |
| | Le regioni Nuts 2 con un PIL pro capite al disotto del 75% della media UE a 15, ma al disopra del 75% della media UE a 25»che vengono escluse per «effetto statistico». È previsto un regime transitorio di phasing out | FESR, FSE |
| | Gli stati membri con un PIL pari o al disotto del 90% della media ue; | Fondo di coesione |
| | Le regioni ultraperiferiche (guadalupa, guyana, martinica, riunione, azzorre, madera, isole canarie) | FESR |
| Competitività regionale e occupazione | Livello regionale: Nuts 1 o 2 (è previsto un regime transitorio e decrescente di phasing in per le regioni Nuts 2 che usciranno nel 2007 per effetto «naturale» dall'attuale obiettivo 1) | FESR |
| | Livello nazionale | FSE |
| Cooperazione territoriale europea | Cooperazione transfrontaliera: regioni Nuts 3 | FESR |
| | Cooperazione transnazionale: macroaree | |
| | Reti di cooperazione e scambi di esperienze: territorio UE | |

l'intervento sui propri squilibri territoriali, sia di quelli relativi al ritardo di sviluppo sia di quelli dovuti al declino o agli handicap geografici. Per tutte le regioni dell'UE sarà inoltre mantenuta una programmazione mirata alla cooperazione frontiera, che avrà il compito di favorire la collaborazione e l'integrazione sulle situazioni territoriali maggiormente sensibili all'allargamento.

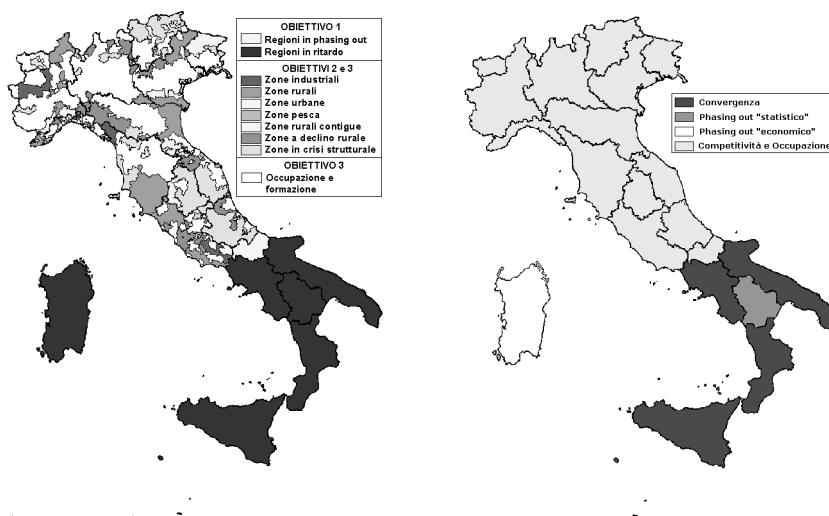
Per l'Italia, la concentrazione territoriale significherà un'ulteriore riduzione delle regioni beneficiarie dell'attuale Obiettivo 1 (ritardo di sviluppo); nel nuovo Obiettivo Convergenza saranno infatti incluse a pieno titolo Campania, Sicilia, Puglia e Calabria, mentre la Basilicata sarà inclusa come regione in *phasing out* (quindi con un livello più basso di risorse); la Sardegna sarà invece inclusa come regione in *phasing in* del nuovo Obiettivo Competitività regionale e Occupazione.

Tutte le altre regioni saranno incluse proprio in quest'ultimo Obiettivo, ma con una logica completamente differente da quella attuale. L'intervento comunitario non sarà più a livello di «zone» specifiche, individuate sulla base di criteri di selezione rispondenti alle problematiche territoriali e socioeconomiche, bensì riguarderà l'intera regione (corrispondente prevalentemente al livello statistico NUTS 2).

Le motivazioni di intervento restano sostanzialmente quelle dell'attuale Obiettivo 2 (zone industriali, urbane e rurali colpite dal declino o da problemi strutturali) e vengono integrate con le problematiche legate all'esistenza di eventuali *handicap* naturali e geografici (comprese le problematiche frontaliere).

L'abbandono del metodo comunitario di micro-zonizzazione (fig. 5.2) delle aree beneficiarie nasce da un presupposto pienamente condivisibile, che pone l'intervento nelle zone in declino o colpite da problemi strutturali nell'ambito della politica di sviluppo della regione d'appartenenza, ma, soprattutto, nel quadro della più complessiva azione della Strategia di Lisbona.

Fig. 5.2 – Intervento dei Fondi strutturali sulle regioni italiane: periodo 2000-2006 (a sinistra) e periodo 2007-2013 (a destra)



In sostanza, specie in queste regioni, sarà più diretto ed evidente il legame con le azioni poste in essere dal livello comunitario a quello nazionale per la competitività e l'occupazione, mentre per le regioni dell'Obiettivo Convergenza le stesse azioni saranno maggiormente orientate al riequilibrio socio-economico.

Concentrazione tematica

Quello della «concentrazione tematica» è, in effetti, il profilo più rilevante del nuovo quadro operativo della politica di coesione e sviluppo regionale dell'UE, cioè un profondo riorientamento degli interventi dei Fondi strutturali sul conseguimento delle finalità di Lisbona e Göteborg, in base alle quali, per ciascun Obiettivo prioritario, la Commissione ha indicato specifici temi di intervento nei propri Orientamenti⁸².

Le finalità dell'Obiettivo «Convergenza» restano quelle tradizionalmente attuate nelle aree in ritardo di sviluppo, cioè il miglioramento delle condizioni di crescita e dei fattori in grado di sostenere una convergenza reale, con strategie di lungo termine orientate alla competitività e all'occupazione.

In questo quadro, il FESR privilegerà le misure tese alla modernizzazione e alla diversificazione della struttura economica (R&S, imprenditorialità), all'infrastrutturazione di base, alla tutela ambientale, nonché al rafforzamento delle capacità istituzionali delle aree meno sviluppate. Il FSE, coerentemente con la «Strategia europea per l'occupazione», interverrà sul miglioramento dei mercati del lavoro, dei sistemi educativi formativi e sociali, sugli investimenti sul capitale umano.

Per l'obiettivo «Competitività regionale e occupazione», la Commissione propone un'ancor più stretta applicazione del criterio di «concentrazione tematica», in base al quale:

- gli interventi regionali dovranno riguardare soprattutto: innovazione ed economia della conoscenza; accessibilità e servizi di interesse economico generale; ambiente e prevenzione dei rischi;

⁸² La Comunicazione della Commissione [COM(2005) 299] sulle linee guida della strategia comunitaria della politica di coesione e sviluppo regionale per il periodo 2007-2013 è disponibile su sito internet:
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/index_it.htm

Priorità tematiche dei Fondi strutturali

| Obiettivi | Ambiti d'intervento |
|------------------------------------|---|
| Priorità tematiche del FESR | |
| Convergenza | R & S, innovazione e imprenditorialità Società dell'informazione Ambiente Prevenzione dei rischi Turismo Investimenti nei trasporti Energia Investimenti nella formazione Salute Aiuti diretti agli investimenti delle PMI |
| Competitività regionale | Innovazione ed economia della conoscenza Ambiente e prevenzione dei rischi Accessibilità e servizi di interesse economico generale |
| Cooperazione territoriale | Sviluppo di attività sociali ed economiche di natura transfrontaliera Creazione e sviluppo della cooperazione transnazionale Promozione di reti e scambi di esperienze |
| Priorità tematiche del FSE | |
| Convergenza | Investimenti in capitale umano Capacità istituzionale ed efficienza della P.A. |
| Convergenza occupazione | Adattabilità di lavoratori e imprese Accesso al mercato del lavoro (donne, immigrati, ecc.) Inclusione sociale Riforme per l'occupazione e l'inclusione Attività innovative Cooperazione transnazionale e interregionale |

– gli interventi nazionali faranno stretto riferimento alla «Strategia europea per l'occupazione», con particolare attenzione alle riforme strutturali dei mercati del lavoro e all'inclusione sociale: l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese, mediante la formazione e l'apprendimento continuo; l'aumento dell'offerta di lavoro e la stabilizzazione dell'occupazione; l'inserimento delle donne e dei segmenti più svantaggiati (portatori di handicap, minoranze etniche, emigranti).

Programmazione e semplificazione

La semplificazione è un obiettivo perseguito da sempre nella programmazione della Politica di coesione e sviluppo regionale, ma con risultati molto limitati. Per il periodo 2007-2013, viene ulteriormente rilanciato, soprattutto riducendo la programmazione a due soli livelli: «politico» e «operativo».

La programmazione politica si concentrerà in particolare a livello di strategie, sulle quali verterà principalmente il ruolo comunitario, in termini di coerenza dei «quadri strategici nazionali» con la strategia generale per la politica di coesione adottata dal Consiglio e verificata dalla Commissione; annualmente, le istituzioni dell'UE analizzeranno i risultati ottenuti rispetto alle priorità della strategia europea per la coesione, sulla base di una relazione

della Commissione sullo stato di avanzamento dei singoli Stati membri verso gli obiettivi della programmazione politica. La programmazione operativa, nella quale saranno indicate solo le misure più importanti, una volta approvata dalla Commissione, sarà completamente affidata ai governi nazionali e regionali.

Sul piano gestionale, viene confermata la regola del «disimpegno automatico» (meglio nota come «n+2») delle risorse non impiegate dopo due anni dall'impegno degli stanziamenti. La rendicontazione dell'attuazione sarà effettuata a livello di asse prioritario (anziché sulle singole misure) e i pagamenti verranno operati a livello di programma operativo (anziché per Fondo). Sui controlli, si prevede l'applicazione di un «criterio di proporzionalità», in modo da renderli meno lunghi e invasivi. L'addizionalità dei Fondi strutturali (altro nodo critico della Politica di coesione) sarà valutata dalla Commissione solo per l'Obiettivo «Convergenza», mentre competerà agli Stati membri per gli altri due Obiettivi prioritari. Viene, inoltre, mantenuta la «riserva di efficacia», da ripartire tra i programmi che ottengono i migliori risultati, riguardante non solo le risorse comunitarie, ma anche quelle nazionali.

In materia di partenariato istituzionale (fra Stato, Regioni ed Enti locali), la Commissione propone un rafforzamento attraverso la definizione di «Contratti tripartiti» tra i diversi livelli di governo, mentre per il partenariato socio-economico si prevede un maggiore coinvolgimento delle parti interessate in tutte le fasi della programmazione e attuazione degli interventi.

Per migliorare l'efficacia della programmazione, si prevede poi di destinare risorse finanziarie, opportunamente accantonate dagli Stati membri, per far fronte ai cambiamenti che possono intervenire in caso di *shock* settoriali o locali causati, ad esempio, da processi di ristrutturazione industriale.

Nelle proposte di riforma della politica regionale, la Commissione ha, infine, ribadito la necessità di un maggiore coordinamento con le altre politiche comunitarie. Si tratta infatti di una questione spinosa, più volte affrontata in passato, che finora ha prodotto non solo risultati scarsi, ma persino effetti divergenti sul riequilibrio regionale. Il più ampio ricorso nella politica di coesione dell'approccio tematico della Strategia di Lisbona dovrebbe garantire una più stretta integrazione tra profili territoriali e orizzontali dell'azione comunitaria, soprattutto in alcuni significativi campi quali ricerca e innovazione, reti transeuropee, risorse umane e mercati del lavoro, ambiente e sviluppo imprenditoriale.

La revisione degli orientamenti sugli aiuti di Stato a finalità regionale

Una politica comunitaria che dovrebbe, invece, trovare una «naturale» integrazione con quella di Coesione è quella di tutela della concorrenza, in particolare riguardo alla disciplina sugli aiuti di Stato a finalità regionale, la quale regola l'adozione e l'attuazione dei regimi nazionali e regionali di incentivazione dell'attività d'impresa. Infatti, è stato lo stesso 3° Rapporto sulla Coesione a indicare, in stretta coerenza con gli Obiettivi prioritari dei Fondi strutturali, i principali elementi di revisione di tale disciplina, poi sviluppati dalla Commissione in un primo documento organico di indirizzi inviato agli Stati membri⁸³.

In quel contesto, la Commissione ha ribadito la coincidenza tra le regioni rientranti nell'obiettivo «Convergenza» e quelle definite dall'articolo 87, par. 3, lett. a del Trattato (cioè le regioni in cui «il tenore di vita sia anormalmente basso»), alle quali riservare un massimale di aiuto più elevato; mentre nell'ambito dell'art. 87, par. 3, lett. c (regioni con difficoltà strutturali o in declino),

⁸³ Il documento è consultabile al seguente indirizzo Internet:
http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/regional/consultation_paper_it.pdf

è stata prevista l'inclusione delle regioni colpite da *handicap* naturali o geografici e, secondo la logica del *phasing out*, quelle interessate dall'effetto «statistico» dell'allargamento e quelle escluse per effetto «naturale» dall'art. 87.3.a.

Per le regioni attualmente beneficiarie della deroga ex art. 87.3.c ed escluse da essa dal 2007, gli indirizzi della Commissione hanno proposto, coerentemente con l'Obiettivo «Competitività regionale», l'abbandono dell'attuale sistema basato sulla micro-zonizzazione delle zone eleggibili, per affermare il criterio delle priorità tematiche d'intervento. In tal senso, fuori dalle deroghe del Trattato, la Commissione ha proposto solo l'applicazione delle discipline sui cosiddetti «aiuti a carattere orizzontale» (R&S, PMI, occupazione e formazione, ambiente, ecc.), da impiegare nella progettualità di base su cui sono impostati gli Obiettivi dei Fondi strutturali diversi dalla «Convergenza».

Questo approccio, fortemente coerente con la tematicità sviluppata dall'integrazione tra politica di coesione e Strategia di Lisbona, ha incontrato, soprattutto in Italia, ampi consensi, in particolare per la maggiore concentrazione degli aiuti di Stato sulle situazioni più svantaggiate e per la capacità di qualificare meglio le politiche a sostegno delle imprese sulla competitività, oltre che per la potenziale riduzione quantitativa degli aiuti, un obiettivo comunitario (in particolare sancito nei Consigli di Barcellona e di Goteborg) sensibilmente a rischio a seguito dell'allargamento. Altri profili condivisibili sono stati quelli del rafforzamento del sostegno alle PMI (anche se poco finalizzato alla crescita dimensionale delle imprese).

Meno condivisibile è stata la trasformazione di tutti i massimali di aiuto da ESN (equivalente sovvenzione al netto della fiscalità) a ESL (equivalente sovvenzione al lordo della fiscalità), in quanto potenzialmente distorsiva della notevole concorrenza fiscale posta in essere, in particolare, dai nuovi Partner dell'UE, ai quali sono anche riservati i maggiori massimali di aiuto oltre che le notevoli risorse aggiuntive provenienti dalla politica di coesione (e potenzialmente utilizzabili a diretto sostegno della fiscalità e degli incentivi agli investimenti delle imprese, anziché del riequilibrio strutturale). Per queste ragioni, una forte criticità è stata individuata anche nel livello troppo elevato delle intensità massime di agevolazione e nel differenziale troppo accentuato tra intensità massime e minime applicabili nelle regioni ex art. 87.3.a in relazione al ritardo di sviluppo.

Rispetto a quest'impostazione iniziale e a seguito delle osservazioni degli Stati membri, la Commissione ha poi elaborato, all'inizio del 2005, un documento intermedio⁸⁴ nel quale è stata confermata la condivisa impostazione di base di dare «meno aiuti, ma più mirati» e di rilanciare gli obiettivi di Lisbona, ma è stata anche accolta buona parte delle osservazioni pervenute, alcune sollevate dall'Italia.

Nel luglio di quest'anno, la Commissione ha quindi avviato la procedura formale di adozione degli orientamenti sugli aiuti di Stato a finalità regionale con un progetto di comunicazione, ma il cui testo, pur contenendo alcune positive novità⁸⁵, ha modificato radicalmente le conclusioni del documento intermedio e anche smentito l'originaria impostazione di base.

Innanzitutto, contrariamente agli obiettivi di riduzione degli aiuti, posti dai Consigli di Goteborg e Barcellona, il progetto della Commissione amplia considerevolmente la quota di popolazione beneficiaria delle deroghe, pari al 43,1%

⁸⁴ Il documento è consultabile al seguente indirizzo Internet:

http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/regional/multilateral_meeting/it.pdf

⁸⁵ Il documento è consultabile al seguente indirizzo Internet:

http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/regional/communication_it.pdf

Tra gli elementi positivi va segnalato il segnale di attenzione per le aree caratterizzate da handicap geografici e marginalità territoriale (zone frontaliere e isolate, isole minori, ecc.) e l'introduzione di una nuova forma di incentivo incentrato sulle fasi di start-up delle nuove imprese.

della popolazione dell'UE a 25 (che diventerà il 46,4% nell'UE 27), mentre nelle proposte iniziali era del 35,3%.

Da questa quota complessiva, tolta la popolazione beneficiaria della deroga ex art. 87.3.a direttamente individuata dalla Commissione, il residuo è stato ripartito tra gli Stati membri sulla base di criteri di dubbia attendibilità. In sostanza, i meccanismi di ripartizione di questo margine residuo di popolazione penalizza soprattutto quei Paesi che hanno quote significative di popolazione nella deroga ex art. 87.3.a, come se questo evidente svantaggio debba di fatto «punire» tutto il resto del territorio nazionale, il quale, pur trovandosi a fronteggiare situazioni di criticità, può beneficiare di più limitate opportunità di intervento tramite aiuti alle imprese (il trattamento sfavorevole di queste situazioni, in particolare dell'Italia, è chiaramente esposto nella tab. 5.6). L'Italia sembra trovarsi nella situazione peggiore tra i 25 Stati membri, vedendosi riconosciuta una quota «addizionale» di popolazione pari appena all'1% rispetto alla proposta iniziale della Commissione, a fronte, ad esempio, del 23,5% riconosciuto all'Irlanda, al 19,5% per l'Austria, al 15,5% per la Francia, al 13,2% per il Belgio, al 12,5% per la Gran Bretagna, all'11,2% per la Germania.

Un'altra conseguenza negativa di questo inaspettato cambiamento della Commissione, riguarda l'uso che dovranno fare gli Stati membri di questo margine aggiuntivo di popolazione beneficiaria. Si tratta, in pratica, di un recupero della micro-zonizzazione – prevista dalla disciplina attualmente vigente e abbandonata dalle iniziali proposte di revisione della Commissione – delle aree beneficiarie della deroga ex art. 87.3.c, da individuare sulla base di alcuni criteri (PIL, disoccupazione, aree di confine ecc.).

In questo modo si ridimensiona, di fatto, il maggior peso attribuito alla tematicità in coerenza con la Strategia di Lisbona, ma si rischia anche un disallineamento tra aiuti di Stato a finalità regionale e politica di coesione, soprattutto rispetto a come erano state delineate nell'ultimo Rapporto sulla Coesione, per quanto riguarda le aree che rientrano nella deroga di cui all'articolo 87.3.c del Trattato e le aree rientranti nell'Obiettivo «Competitività regionale e occupazione» dei Fondi strutturali.

Per il nostro Paese, il tetto «addizionale» di popolazione per le future aree 87.3.c, che equivale a circa 600 mila abitanti, risulta chiaramente insufficiente, oltre che ingestibile, per impostare un'efficace politica di sviluppo per ciascuna delle regioni di tutto il Centro-Nord (con l'aggiunta di Abruzzo e Molise), in grado di intervenire anche su alcuni punti di particolare criticità strutturale e socioeconomica da sostenere con strumenti di incentivazione degli investimenti produttivi. Se realmente si volesse offrire questa opportunità alle regioni rientranti nell'Obiettivo Competitività regionale, avrebbe più senso che la Commissione non determinasse dei plafond nazionali di popolazione beneficiaria, ma indicasse solo criteri rigorosi di selezione delle aree.

Un altro rilevante profilo negativo, indotto dal progetto di comunicazione della Commissione, riguarda le intensità di aiuto (tab. 5.7), che determinano alcuni aspetti critici per il nostro Paese nel confronto su scala comunitaria. Non va dimenticato, infatti, che la logica della tutela della concorrenza è quella di valorizzare l'assunzione di principi e regole comuni a tutti i Paesi membri, al fine di determinare l'utilizzo degli aiuti di Stato per finalità attendibili e giustificabili (lo sviluppo e il riequilibrio regionale, nel caso di specie) e di renderlo più efficace e meno distorsivo possibile.

Innanzitutto, l'applicazione di un'intensità massima di aiuto del 50% in ESL (anziché del 40%, come indicato nel documento intermedio della Commissione)

Tab. 5.6 – Quote percentuali di popolazione nazionale beneficiaria degli aiuti di Stato a finalità regionale nel 2007-2013

| Stati membri | Proposta ante luglio 2005 aiuti 2007-2013 | | | Totale (A) | 87.3.c Modifiche proposta luglio 2005 (B) | Totale 2007-2013 (A+B) | Totale 2000-2006 |
|---------------|---|-----------------------|---|-------------|--|------------------------------|---------------------|
| | 87.3.a | 87.3.c | | | | | |
| | | Effetto statistico | Effetto economico e bassa densità | | | | |
| Belgio | – | 12,4 | – | 12,4 | 13,2 | 25,6 | 30,9 |
| Danimarca | – | – | – | – | 8,6 | 8,6 | 17,1 |
| Germania | 12,5 | 6,1 | – | 18,6 | 11,2 | 29,8 | 34,9 |
| Grecia | 36,6 | 55,5 | 7,9 | 100,0 | – | 100,0 | 100,0 |
| Spagna | 36,2 | 5,8 | 16,3 | 58,3 | 1,1 | 59,4 | 79,2 |
| Francia | 2,9 | – | – | 2,9 | 15,5 | 18,4 | 36,7 |
| Irlanda | – | – | 26,5 | 26,5 | 23,5 | 50,0 | 100,0 |
| Italia | 29,2 | 1,0 | 2,9 | 33,1 | 1,0 | 34,1 | 43,6 |
| Lussemburgo | – | – | – | – | 16,0 | 16,0 | 32,0 |
| Olanda | – | – | – | – | 7,5 | 7,5 | 15,0 |
| Austria | – | 3,4 | – | 3,4 | 19,5 | 22,9 | 27,5 |
| Portogallo | 70,1 | 3,8 | – | 73,9 | 2,8 | 76,7 | 100,0 |
| Finlandia | – | – | 23,7 | 23,7 | 11,1 | 34,8 | 42,2 |
| Svezia | – | – | 13,0 | 13,0 | 2,4 | 15,4 | 15,9 |
| Regno Unito | 4,0 | 0,6 | 4,4 | 9,0 | 12,5 | 21,5 | 28,7 |
| Rep. ceca | 88,6 | – | – | 88,6 | – | 88,6 | – |
| Cipro | – | – | – | – | 50,0 | 50,0 | – |
| Estonia | 100,0 | – | – | 100,0 | – | 100,0 | – |
| Ungheria | 72,2 | – | 27,8 | 100,0 | – | 100,0 | – |
| Lituania | 100,0 | – | – | 100,0 | – | 100,0 | – |
| Latria | 100,0 | – | – | 100,0 | – | 100,0 | – |
| Malta | 100,0 | – | – | 100,0 | – | 100,0 | – |
| Polonia | 100,0 | – | – | 100,0 | – | 100,0 | – |
| Slovenia | 100,0 | – | – | 100,0 | – | 100,0 | – |
| Rep. Slovacca | 88,9 | – | – | 88,9 | – | 88,9 | – |
| Bulgaria | 100,0 | – | – | 100,0 | – | 100,0 | – |
| Romania | 100,0 | – | – | 100,0 | – | 100,0 | – |
| UE 15 | 15,0 | 4,3 | 4,0 | 23,3 | 9,0 | 32,3 | 42,7 |
| UE 25 | 27,7 | 3,6 | 4,0 | 35,3 | 7,5 | 42,8 | – |
| UE 27 | 32,2 | 3,4 | 3,7 | 39,3 | 7,1 | 46,4 | – |

Fonte: Draft Communication from the Commission «Guidelines on national regional aid for 2007-2013» (luglio 2005).

risulta anch'esso contrastante con gli indirizzi generali di ridimensionamento dell'entità degli aiuti. In secondo luogo, l'allargamento della modulazione tra intensità massima e minima (da 40-30% a 50-30% in ESL) nell'ambito della deroga ex art. 87.3.a determina un differenziale eccessivo e potenzialmente distortivo, amplificato dalla modifica della base di calcolo dell'incentivo (al lordo della fiscalità), che risulta notevolmente più bassa nelle regioni dei Paesi dell'allargamento (in grandissima parte beneficiarie delle intensità di aiuto più elevate) rispetto alle altre regioni in ritardo come quelle del Mezzogiorno (quasi tutte beneficiarie delle intensità più basse). In questo modo, la regolamentazione comunitaria sugli aiuti di Stato, pur cercando di favorire le regioni più svantaggiate, non contribuisce a ridurre eventuali fenomeni di opportunismo delocalizzativo, che proprio ai fini dello sviluppo regionale sarebbero da evitare.

Per l'Italia, le regioni rientranti nella deroga 87.3.a sarebbero tutte ammesse nell'intervallo di minore ritardo (60-75% del PIL pro capite medio dell'UE a 25) e, quindi, sarebbero beneficiarie dell'intensità più bassa (30% ESL). Il differenziale di intensità rispetto all'intervallo più basso di ritardo (fino al 45% del PIL pro capite medio dell'UE a 25) è di 20 punti percentuali.

Questa situazione penalizzerebbe soprattutto regioni come la Calabria, che nel periodo 2000-2006 beneficia di un'intensità di base pari al 50% in ESN, la stessa applicata attualmente anche alle regioni dell'allargamento che rientrano nell'intervallo più basso di sviluppo (e che dovrebbero permanere in tale situazione anche nel periodo 2007-2013). Per queste ragioni, il progetto della Commissione ha previsto di rendere meno drastico il disallineamento che si produrrebbe dal 2007, prevedendo una riduzione «a due stadi» di 10 punti percentuali per quelle regioni che subissero una riduzione del massimale nominale superiore a 15 punti percentuali⁸⁶. Si tratta di una soluzione che cerca di rendere meno dirompente il passaggio dall'attuale disciplina a quella futura, ma che non cambia la sostanza di una situazione incoerente: o è stata sbagliata l'attuale parificazione tra le regioni meno sviluppate dell'UE 15 e dell'UE 10, e non ha avuto senso adottarla con l'allargamento, oppure non lo è stata e, quindi, non avrebbe senso modificarla dopo tre anni di applicazione.

Tab. 5.7 – Confronto tra i massimali degli aiuti di Stato a finalità regionale attualmente in vigore (2000-2006) e quelli previsti dal progetto della Commissione (2007-2013)

| Zone | 2000 – 2006 (*) | | | 2007 – 2013 (*) | | |
|------------------------------|----------------------|-----------------|----------------------|--|-----------------|---------------|
| | Grandi imprese | Piccole imprese | Medie imprese | Grandi imprese | Piccole imprese | Medie imprese |
| <i>Deroga ex art. 87.3.a</i> | | | | | | |
| Calabria | 50% ESN | +15% ESL | +15% ESL | 40% ESL (30% dal 2010) | +20% ESL | +10% ESL |
| Campania, Puglia, Sicilia | 35% ESN (40% ESN) | +15% ESL | +15% ESL | 30% ESL | +20% ESL | +10% ESL |
| Basilicata | 35% ESN (40% ESN) | +15% ESL | +15% ESL | 30% ESL (20% se poi in deroga ex art. 87.3.c) | +20% ESL | +10% ESL |
| <i>Deroga ex art. 87.3.c</i> | | | | | | |
| Sardegna | 35% ESN (40% ESN) | +15% ESL | +15% ESL | 2007: 25% ESL 2009: 15% 2011: 15/10% | +20% ESL | +10% ESL |
| Abruzzo e Molise | 20% ESN | +10% ESL | +10% ESL | 15% ESL (10% ESL) | +20% ESL | +10% ESL |
| Regioni del Centro-Nord | 8% ESN (10% ESN) | +10% ESL | +6% ESL (10% ESL) | 15% ESL (10% ESL) | +20% ESL | +10% ESL |
| <i>Fuori deroghe</i> | | | | | | |
| | | 15% ESL | 7,5% | | 20% ESL | 10% ESL |

(*) Per il periodo 2000-2006 i dati fanno riferimento alla mappa degli aiuti a finalità regionale dell'Italia (tra parentesi i massimali di base consentiti dagli attuali Orientamenti comunitari, rispetto ai quali il Governo ha effettuato delle modulazioni). Per il periodo 2007-2013 il riferimento è alle ipotesi indicate nella bozza di *Guidelines on national regional aid for 2007-2013* (luglio 2005) e fanno quindi riferimento ai massimali comunitari di base, senza ancora le eventuali modulazioni del Governo (tra parentesi sono invece indicati i valori alternativi dei massimali o quelli da assumere nel tempo, entrambi in funzione dell'andamento socioeconomico).

⁸⁶ In sostanza, la Calabria dovrebbe subire una riduzione del massimale nominale (cioè indipendentemente dalla sua espressione in ESN o in ESL) di 20 punti percentuali (dal 50% al 30%), mentre il meccanismo di adeguamento le consentirebbe di beneficiare di un massimale del 40% dal 2007 al 2009 e del 30% dal 2010 in poi.

Anche per le altre regioni italiane rientranti nella deroga ex art. 87.3.a si viene a verificare una situazione di penalizzazione, padossalmente dovuta all'approccio responsabile seguito dall'Italia per l'attuale applicazione dei massimali di aiuto, che seguendo le indicazioni della Commissione non ha applicato l'intensità massima (40% in ESN), ma una più bassa (35%); in pratica, queste regioni stanno subendo da prima del 2007 gli effetti di un differenziale sfavorevole rispetto alle regioni meno sviluppate e di questo la Commissione non ha tenuto alcun conto.

Stesso discorso vale per la Basilicata, ma attenuato dalla possibilità di beneficiare dello stesso massimale (30% in ESL) concesso alle altre regioni della deroga 87.3.a almeno fino al 2009, mentre dal 2010 si ridurrebbe (al 20%) nel caso di fuoriuscita anche dalla situazione di «effetto statistico». Un analogo trattamento transitorio è riservato alle regioni uscenti dalla deroga ex art. 87.3.a per «effetto economico», come la Sardegna, la quale dal 2007 dovrebbe quindi subire una riduzione di 10 punti percentuali nominali rispetto al massimale di cui beneficia attualmente (35%); una riduzione di altri 10 punti è prevista dal 2009 e, dal 2011, il massimale dovrebbe essere allineato a quello attribuito ordinariamente alle zone 87.3.c (10-15%); il percorso di riduzione dovrebbe quindi essere il seguente: 25% ESL dal 2007, 15% dal 2009 e 10% o 15% dal 2011 (in funzione del livello socioeconomico).

Con riferimento agli aiuti nelle zone 87.3.c, rispetto al massimale di base di intensità del 15% in ESL, si vengono a configurare per le altre regioni italiane le seguenti possibili situazioni, avendo però presente che occorrerà svolgere una valutazione sulle regioni potenzialmente interessate per individuare le zone rientranti nell'1% di popolazione addizionale a cui si è fatto riferimento in precedenza.

L'elenco delle zone potenzialmente eleggibili (in base ad elaborazioni sui dati ISTAT disponibili) e del loro trattamento ai fini degli incentivi, evidenzia immediatamente la difficoltà di una operazione del genere:

- le regioni NUTS 3 (o parti di esse) confinanti con le regioni ex art. 87.3.a possono beneficiare di un'intensità di aiuto che limiti il differenziale tra loro al massimo entro il 20%; in questa situazione possono rientrare zone delle province del Molise (Isernia e Campobasso), delle due province meridionali del Lazio (Latina e Frosinone) e delle tre province del Friuli confinanti con la Slovenia (Trieste, Udine e Gorizia);

- tra le regioni NUTS 3 che hanno un PIL pro capite superiore alla media UE 25 ed un tasso di disoccupazione più basso del valore registrato a livello nazionale, il massimale del 15% è ridotto al 10%; in quest'ambito, potrebbero rientrare zone appartenenti all'intera regione Abruzzo, alle province di Viterbo e Rieti e a quelle di Grosseto e Massa Carrara.

Senza contare che a queste zone potrebbero aggiungersi anche altre al di sotto delle regioni NUTS 3, se caratterizzate da una popolazione minima di 20.000 abitanti e da una situazione (misurata rispetto al PIL pro capite, alla disoccupazione, all'occupazione, alla produttività locale e a *skills* disponibili), si porrebbe almeno l'esigenza di individuare la collocazione geografica dei 600 mila abitanti beneficiari della deroga ex art. 87.3.c nell'ambito di una popolazione potenzialmente beneficiaria di circa 4,5 milioni di abitanti. Appare, quindi, evidente che un margine addizionale di popolazione beneficiaria di così modesta entità, come quello attribuito all'Italia, risulta chiaramente insignificante, oltre che difficilmente gestibile.

