



CONFINDUSTRIA

**Camera dei deputati
Commissione Attività Produttive**

15 luglio 2020

Audizione Parlamentare



CONFINDUSTRIA

“Una nuova strategia industriale per l’Europa”

A cura di:
Marcella Panucci
Direttore Generale

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

desidero ringraziarVi per l'invito a questa Audizione che ci consente di condividere le nostre considerazioni sulla nuova strategia industriale europea, promossa dalla Commissione europea il 10 marzo 2020, per sostenere l'industria europea nella doppia transizione verso la neutralità climatica e la leadership digitale. La strategia industriale fa parte di un pacchetto più ampio di iniziative – che include una nuova strategia europea per le PMI e un piano d'azione per l'attuazione del mercato interno – finalizzato a delineare un nuovo approccio alla politica industriale europea, radicato nei valori e nelle tradizioni del mercato sociale europeo.

Le ampie riflessioni successive alla crisi del Covid-19 hanno portato alla conferma dell'impostazione e alla scelta di potenziarla ulteriormente attraverso gli strumenti previsti nel Recovery Plan.

Tale Strategia che si presenta essenzialmente come un documento quadro con molti riferimenti a iniziative già avviate e alcune proposte per nuovi interventi - affronta temi essenziali per il futuro della nostra economia e della nostra società e si inserisce nel solco delle politiche europee avviate a partire dal 2010 quando, per affrontare la profonda recessione economica che ha colpito l'Europa dopo la crisi finanziaria del 2008, la Commissione ha avviato una nuova fase di politiche che puntano sul rilancio dell'industria quale strumento per la rinascita dell'economia europea.

Tra i documenti più significativi possiamo ricordare la comunicazione "Per un risascimento industriale europeo" del 2014, il cosiddetto *Industrial compact*, e "Investire in un'industria intelligente, innovativa e sostenibile" del 2017, che segnano un'accelerazione nel rilancio delle politiche industriali con l'indicazione delle traiettorie verso cui orientare le attività di ricerca e innovazione e gli investimenti delle imprese. Oltre ad interventi di carattere orizzontale per la creazione di condizioni favorevoli all'attività d'impresa (es. l'accesso ai finanziamenti), il nuovo approccio della Commissione prevede interventi in aree industriali ad elevata crescita - in cui l'adozione di tecnologie innovative gioca un ruolo determinante per la produzione di nuovi prodotti o per aumentare la produttività - e indica con chiarezza i nuovi driver per la crescita dell'Europa: digitalizzazione e sostenibilità.

Anche la nuova Strategia pone l'industria al centro delle politiche europee, riconoscendo la sua capacità di guidare i grandi cambiamenti, di interpretare i nuovi bisogni e le sfide della società e offrire soluzioni innovative. La Strategia inoltre evidenzia la centralità dell'industria nell'economia europea in termini di occupazione, capacità di innovazione ed esportazioni, e riconosce anche la qualità degli standard sociali, lavorativi e ambientali che l'industria Europea è in grado di offrire.

Rispetto alle politiche già avviate, la nuova Strategia fa un ulteriore passo in avanti: l'industria è infatti considerata non solo il soggetto che può guidare la transizione dell'economia e della

società europea verso la digitalizzazione, la neutralità climatica e l'economia circolare, ma anche il soggetto che può **assicurare la sovranità dell'Europa rispetto alle grandi piattaforme economiche e la sua resilienza**. A questo fine, si tratta di avviare politiche che consentano all'Europa di rendersi tecnologicamente indipendente, sviluppando tecnologie abilitanti che rivestono importanza strategica per il futuro industriale europeo. Tra queste occupano senza dubbio un ruolo strategico le tecnologie digitali che possono essere determinanti nella competizione globale per la leadership tecnologica.

Per realizzare questo obiettivo occorre un approccio organico e concreto che consenta di recuperare situazioni di dipendenza dalle altre piattaforme economiche che, soprattutto in alcuni ambiti come le tecnologie digitali, sono molto più avanti rispetto all'Europa. Supporto agli investimenti, ricerca e innovazione, competenze sono gli elementi chiave per rafforzare settori strategici, razionalizzare e potenziare gli ecosistemi industriali, sostenere l'indipendenza tecnologica europea, riportare in Europa alcune produzioni, rafforzare le filiere europee e farne nascere di nuove.

Va riconosciuto che la Strategia considera tutti gli aspetti necessari a promuovere questo processo sia a supportare la duplice trasformazione dell'industria europea. A questo fine, si prevede un impegno a rafforzare il mercato unico, a riesaminare le misure sulla concorrenza e gli aiuti di Stato, ad occuparsi di reciprocità e di meccanismi di difesa commerciale, a rafforzare il supporto alla ricerca e innovazione, a promuovere partenariati e **alleanze industriali** nelle catene del valore strategiche, anche attraverso grandi progetti di comune interesse europeo, fondamentali per posizionarsi alla guida in alcune tecnologie, orientando lavori e finanziamenti di progetti su vasta scala (es. microelettronica; batterie; idrogeno; smart health; veicoli smart, connessi e autonomi; idrogeno; low carbon industries; cloud industriale e sulle materie prime).

Emerge chiaramente la consapevolezza del fatto che il finanziamento della doppia transizione è un tema cruciale e che quindi occorre non solo orientare in questa direzione tutti i programmi di finanziamento previsti dal bilancio UE 2021/2027, ma anche mobilitare nuovi strumenti, combinare i fondi UE con quelli degli Stati membri e di altri partner istituzionali e attirare gli investitori privati.

L'impianto e le linee generali della Strategia sono quindi condivisibili. Condividiamo, in modo particolare, la narrazione "industry friendly" con il riconoscimento della necessità di individuare un equilibrio tra l'esigenza di assicurare uno sviluppo sostenibile dell'industria europea e quello di garantirne la competitività nonché tra "protezione" e apertura, fornendo una risposta coordinata al problema delle distorsioni della concorrenza globale da parte dei paesi terzi e delle loro imprese. Al riguardo, la Strategia conferma l'esigenza di adeguare alcuni orientamenti e regole in materia di concorrenza alle mutate condizioni di mercato, in particolare tenendo conto dei fattori legati alla globalizzazione, da un lato, e alla digitalizzazione, dall'altro. Si tratta di un percorso condivisibile, in quanto tali fattori hanno inciso sia sulla struttura e il perimetro del

mercato rilevante, sia sul valore assegnato ad alcuni asset (in primis, i dati) e sulle modalità di commercializzazione di beni e servizi.

Si condivide anche l'attenzione alle **competenze** che rappresentano la chiave per affrontare e gestire i grandi cambiamenti che stiamo affrontando e per assicurare una crescita inclusiva della società. Le tecnologie digitali e la transizione a un'economia sostenibile offrono già adesso importanti opportunità di impiego, ma le imprese lamentano la carenza di figure professionali dotate delle conoscenze necessarie. È quindi di estrema importanza adeguare i sistemi di istruzione superiore e professionale per consentire il matching di domanda e offerta di lavoro.

L'approccio della Commissione è coerente con la visione di Confindustria, che negli ultimi anni sta dedicando grande impegno per supportare l'attività di **ricerca e innovazione** e promuovere investimenti per la digitalizzazione e la sostenibilità, che rappresentano le leve per l'uscita dalla crisi e per il rafforzamento dell'industria europea.

Purtroppo, la crisi sanitaria sta mettendo a dura prova l'economia europea. Secondo i dati del Centro Studi Confindustria, si è registrato un lieve miglioramento della fiducia e una risalita degli indici di attività delle PMI, ma ci troviamo ancora in una zona recessiva con una contrazione della produzione industriale (-17,1% in aprile).

La situazione è ancora più pesante in Italia dove il Centro Studi rileva una diminuzione della produzione industriale del 18,9% in giugno rispetto allo stesso mese dell'anno precedente e del 29,1% in maggio sui dodici mesi. In termini congiunturali, ovvero rispetto al mese precedente, si è avuto un rimbalzo del 3,9% in giugno, dopo +32,1% rilevato in maggio, ma gli ordini in volume sono diminuiti del 34,6% annuo in giugno (+6,3% sul mese precedente) e del 48,5% in maggio (+13,7% su aprile). In Italia, inoltre, la domanda interna è debole e il recupero legato alla riapertura delle attività è frenato da un'estrema incertezza sui tempi di uscita dalla crisi sanitaria. La ripresa non è aiutata dalla domanda estera, soprattutto da USA e Sud America, paesi che hanno iniziato ad affrontare l'emergenza Covid nel momento in cui l'Italia e l'Europa hanno superato la fase acuta e hanno riavviato le attività.

In questo quadro, **l'Europa rappresenta per l'Italia l'unica dimensione possibile per garantire stabilità e per affrontare le sfide dei prossimi anni**. Per essere davvero protagonista di questi processi è necessario rafforzare ulteriormente il sistema nazionale assicurando un forte sostegno alla R&I, all'industria e allo sviluppo delle competenze con una strategia chiara di medio lungo periodo resa credibile da risorse adeguate e certe nel tempo. E' necessario assicurare efficace supporto al rafforzamento dei partenariati industriali nazionali e alla loro partecipazione ai grandi progetti europei sulle catene del valore strategiche.

Occorre però ricreare condizioni di stabilità anche all'interno del mercato europeo, che a causa della crisi è più frammentato e caratterizzato da squilibri tra Stati membri.

I dati della Commissione europea dimostrano che negli ultimi due mesi sono stati autorizzati, in totale, aiuti per circa 1.950 miliardi di euro (124 decisioni che hanno dato il via libera a 166 misure nazionali). La Germania, con circa il 51% del totale, è prima per l'ammontare dei sussidi approvati da Bruxelles. Seguono Francia con 17% e Italia con 15,5%. Poi Regno Unito 4%, Belgio 3% e Polonia 2,5%. Le differenze nella dimensione degli aiuti di Stato concessi, soprattutto se rapportate all'intensità con cui la crisi ha colpito ogni singola economia, comporteranno una diversa capacità e rapidità di reazione, con ovvie ripercussioni sui livelli di crescita. Il pericolo è che il fenomeno possa ampliare squilibri già esistenti tra le economie nazionali dei Paesi UE mettendo a rischio la tenuta del mercato unico europeo.

Per riportare equilibrio nel mercato europeo, sarà fondamentale indirizzare gli interventi verso gli Stati più colpiti dalla crisi. Avrà un ruolo determinante il Next generation EU, il programma di interventi presentato dalla Commissione il 27 maggio, che pone le basi per un piano di rilancio industriale fondato su un sostegno massiccio alle imprese europee, in grado di evitare il declassamento industriale e tecnologico dell'Europa. Con una dotazione di 750 miliardi di euro, il Next Generation EU porta il totale del bilancio dell'UE a 1,85 trilioni di euro per il periodo 2021/2027 (secondo la valutazione dei bisogni realizzata dalla Commissione, per intraprendere la strada di una ripresa sostenibile, nel 2021 e nel 2022 saranno necessari almeno 1,5 trilioni di euro in ulteriori investimenti pubblici e privati) con l'obiettivo di sostenere una ripresa comune, che acceleri la doppia transizione, ecologica e digitale, rafforzando la competitività, la resilienza e il ruolo dell'Europa di attore globale.

Si ritiene opportuno in questa sede affrontare anche il tema della **nuova proposta per il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e il Recovery Plan**, presentata dal Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, che prevede una **plastic tax**, calcolata sul peso dei rifiuti di imballaggio in plastica non riciclata di 0,80 euro al kg, con decorrenza dal 1° gennaio 2021.

La misura appare in netto contrasto con gli obiettivi di politica industriale in materia di economia circolare e sembra finalizzata unicamente a colpire un materiale per obiettivi finanziari delle Istituzioni europee.

Infatti, la plastica, come tutti i materiali, deve formare oggetto di strategie improntate all'ecoprogettazione, alla valorizzazione degli scarti di produzione, al riciclo e al recupero, anche attraverso forme di responsabilità estesa del produttore. Le misure su cui lavorare dovrebbero riguardare la realizzazione di impianti per l'economia circolare, l'incentivazione, da un lato, di progetti di innovazione tecnologica e, dall'altro, della domanda di prodotti riciclati, sia attraverso la fiscalità sia attraverso l'efficace utilizzo della leva del green public procurement.

Inoltre, si osserva che la previsione di una tassa dell'entità di 0,80 euro al Kg equivarrebbe ad una imposizione di quasi il 100% del costo di 1 Kg di plastica. In questo scenario viene da

chiedersi quale sia la strategia di una penalizzazione così pesante di un materiale e quale debba essere il ruolo dell'economia circolare.

La Strategia propone anche un condivisibile **modello di Governance delle politiche industriali**: saranno ancora promosse le Giornate dell'industria, che rappresentano un momento di incontro tra tutti gli attori economici; è previsto il monitoraggio periodico dell'attuazione della strategia con il coinvolgimento del Consiglio "Competitività" e il Parlamento europeo; sarà costituito un Forum dell'industria composto da rappresentanti del settore, tra cui PMI, grandi aziende, parti sociali, ricercatori, esperti di settori specifici, nonché rappresentanti degli Stati membri e delle istituzioni europee.

Seguono considerazioni specifiche sui singoli ambiti di intervento della Strategia, che fanno riferimento anche alle altre comunicazioni pubblicate dalla Commissione il 10 marzo 2020 e che sono parte integrante della Strategia stessa:

- Individuare e affrontare le barriere al mercato unico (COM(2020) 93);
- Piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico (COM(2020) 94);
- Una strategia per le PMI per un'Europa sostenibile e digitale (COM(2020) 103).

1. LE BARRIERE AL MERCATO INTERNO: CRITICITÀ E PROPOSTE

1.1 Premessa

L'integrazione effettiva dei mercati, anche in chiave *smart*, è un passaggio obbligato per la competitività dell'eurozona in un contesto concorrenziale sempre più globale e fluido. Secondo le stime della Commissione, il completamento del mercato unico potrebbe avere un impatto sul PIL europeo fino al 12%, con un effetto positivo anche sull'occupazione. Oggi più che mai è importante cogliere questo potenziale di sviluppo, per rispondere alla crisi legata all'epidemia COVID-19 e per consentire alle imprese di accedere a nuovi mercati.

Occorre considerare che la promozione del mercato unico implica la necessità di trovare il giusto equilibrio tra due linee di principio opposte: creare un *level playing field* tra tutti gli operatori europei, con un'ampia armonizzazione del *framework* normativo, emarginando le iniziative di concorrenza sleale e rendendo più efficiente la sorveglianza del mercato, ma evitando, al contempo, un irrigidimento della regolamentazione e degli interventi di vigilanza che ostacoli la libertà di impresa, sancita anche nell'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali della UE.

La corretta calibrazione di questi principi è una sfida tanto delicata quanto necessaria per una corretta promozione del mercato dei prodotti e dei servizi e per la competitività delle imprese in ambito UE.

In via generale, al fine di realizzare un'effettiva integrazione dei mercati, è importante che l'Unione europea:

- vigili sulla corretta applicazione delle norme europee da parte dei singoli Stati membri, per evitare interventi frammentati che si traducono in vere barriere al mercato;
- presti maggiore attenzione al tema della **burocrazia e della semplificazione**, evitando di proporre norme o interpretazioni che introducono eccessivi oneri amministrativi ed economici in capo alle imprese;
- compia **valutazioni di impatto socioeconomico ex ante** trasparenti, partecipate ed accuratamente elaborate, per evitare di incentivare, anziché contrastare, pratiche distorsive come il *dumping* sociale;
- realizzi un contesto che consenta alle imprese di innovare e di espandersi oltre i confini. Le imprese europee, in particolare le PMI e le start-up, sono fondamentali per la doppia transizione verde e digitale e per la competitività, la prosperità dell'Europa, la sovranità economica e tecnologica e la resistenza agli shock esterni. Per questo sono necessari interventi volti a creare un ecosistema favorevole alle imprese. Il **“Piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico”**¹, presentato dalla Commissione il 10 marzo 2020 rappresenta un buon punto di partenza;
- eserciti in modo efficace e tempestivo i **poteri di vigilanza del mercato**, che devono essere calibrati sui principi di proporzionalità e indipendenza da parte delle Autorità preposte. Al riguardo, occorre uniformare il più possibile la governance e i poteri delle Autorità di vigilanza nei diversi Stati membri al fine di facilitare l'attività di cooperazione e lo scambio di informazioni. In quest'ottica, sono apprezzabili le proposte del già citato **Piano di azione** volte a integrare i sistemi informatici per la condivisione delle informazioni su prodotti non conformi o illegali, istituendo di un unico punto di accesso alle informazioni, l'interconnessione delle banche dati, la creazione di uno strumento che consenta ai privati di segnalare gli ostacoli normativi incontrati. Come primo passo in questa direzione, sarà importante rispettare i termini (gennaio 2021) per la costituzione della rete UE per la conformità dei prodotti, prevista nel Regolamento sulla *“Vigilanza del mercato e sulla Conformità dei prodotti”* (Reg. 2019/1020);
- preveda, nell'ambito del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, una dotazione finanziaria specifica per il mercato unico, adeguata agli obiettivi fissati, sfruttando anche la nuova dotazione prevista dal Recovery Plan². Infatti, a seguito dell'emergenza epidemiologica, e con la chiusura non coordinata delle frontiere interne, si sono accentuate

¹ Piano di azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato interno (COM (2020) 94).

² COM(2020) 442 final.

le difficoltà dovute alle divergenze nelle legislazioni degli Stati membri, la cui attenuazione richiede interventi mirati e investimenti economici.

1.2 La frammentazione normativa

Le barriere al mercato unico riguardano sia i requisiti per l'accesso al mercato e per l'esercizio delle attività, sia altre barriere di tipo tecnico alla fornitura di beni e servizi. Si tratta spesso di regole adottate in maniera unilaterale dagli Stati Membri che mirano a tutelare la propria produzione nazionale o a dirottare il flusso di prodotti pregiati, o comunque venduti a prezzi maggiori rispetto a quelli della produzione locale, nel proprio mercato domestico.

In questo contesto, si vuole richiamare l'attenzione sul tema del **level playing field fiscale**, richiamato anche nel quadro delle proposte di raccomandazioni specifiche per paese ("CSRs") della Commissione rivolte a Lussemburgo, Irlanda, Paesi Bassi, Malta, Cipro ed Ungheria; è questo un tema centrale per poter parlare di completamento del mercato unico, in un momento in cui le disparità impositive contribuiscono ad ostacolare la progressiva convergenza delle economie dell'Unione.

In generale, Confindustria apprezza le iniziative della UE per l'integrazione del mercato unico, come il recente Regolamento sul "*Reciproco riconoscimento dei beni legalmente commercializzati in un altro Stato membro*" (Regolamento 2019/515 entrato in vigore ad aprile scorso), con cui è stato rafforzato un elemento chiave per l'effettiva attuazione del diritto alla libera circolazione dei prodotti non armonizzati.

Tuttavia, si segnala che nel Regolamento rimane invariato il potere degli Stati membri di definire divieti e restrizioni all'import, export e al transito delle merci per i motivi enunciati nell'articolo 36 del TFUE ovvero, per altri **motivi imperativi di interesse generale**. Quest'ultima nozione ha la sua origine nella giurisprudenza europea e, pertanto, è un **concetto fluido**; ciò potrebbe determinare nel tempo un ampliamento eccessivo del campo di applicazione delle eccezioni. Per questo motivo, sarebbe necessario definire con chiarezza i motivi di interesse pubblico che costituiscono, se proporzionati e giustificati, un'eccezione all'applicazione del principio del mutuo riconoscimento, anche attraverso delle **linee guida** che indichino una casistica completa dei motivi di interesse generale fino a oggi riscontrati, da aggiornare periodicamente.

Inoltre, l'integrazione del mercato interno implica un'ampia armonizzazione sia della regolamentazione e normativa tecnica, che dunque dovrebbe essere il più possibile dettata a livello europeo, sia dei sistemi di certificazione e riconoscimento dei risultati dei test sulla sicurezza dei prodotti. Al riguardo, si registrano ancora criticità legate sia a ritardi nella pubblicazione o revisione delle normative armonizzate e standard tecnici, sia a interventi normativi unilaterali, con pregiudizi all'attività di impresa e all'innovazione.

A titolo di esempio, si segnalano i ritardi che riguardano la pubblicazione degli standard CEN per i composti organici volatili (*volatile organic compounds* - VOC) e la revisione della norma tecnica per il cemento (EN 197-1), che preclude la possibilità di immettere sul mercato nuovi prodotti marcati CE ideati per ridurre le emissioni di CO₂. Sugli interventi unilaterali, si può portare ad esempio la pubblicazione da parte della Germania di una revisione vincolante degli standard sui pannelli di legno, con la conseguenza che i pannelli a marcatura CE non sono più esportabili in Germania.

È dunque indispensabile svolgere un'attenta attività di **monitoraggio e aggiornamento delle normative tecniche armonizzate e delle possibili iniziative dei singoli Stati Membri**, per ridurre le divergenze nella regolamentazione settoriale e per contribuire alla creazione di un *level playing field* a livello europeo, smussando alcune barriere imposte da certi *standard* nazionali.

Tali divergenze sono spesso accentuate da alcune **misure di carattere amministrativo**. In particolare, occorre rilevare che, soprattutto da un punto di vista ambientale, ogni Stato Membro ha la sua etichetta e il suo *standard* da rispettare per entrare nei singoli mercati nazionali (es. Blue Angel per la Germania, White Swan per i Paesi nordici). Tale circostanza - pur apprezzabile nei fini - finisce per moltiplicare gli oneri a carico delle imprese che in ogni Stato Membro devono fornire prove e documentazioni differenti. Sarebbe in questo senso auspicabile una omogeneizzazione a livello europeo.

Ragionamento analogo potrebbe essere fatto per i Criteri Ambientali Minimi (CAM) negli Acquisti Pubblici Verdi. In particolare, l'UE emana Linee Guida che spetta a ogni Stato Membro recepire, apportando modifiche in base alle peculiarità degli ordinamenti nazionali. Al riguardo, si rileva che in Italia il MATM applica criteri molto restrittivi e, in un'ottica comparata, non risulta che gli altri Stati Membri abbiano un sistema di CAM obbligatori così articolato, per cui sarebbe opportuno, in prospettiva, rendere omogenei i CAM.

Proposte

Per superare le criticità relative alla frammentazione della normativa sarebbe opportuno:

- a) un'azione più decisa da parte della Commissione sugli Stati membri inadempienti, esercitando in maniera maggiormente assertiva le prerogative che il ruolo di "guardiana" dei Trattati le conferisce. Il sistema EU Pilot deve essere rivisto per essere reso più veloce ed efficace;
- b) in questo senso, rafforzare i poteri della Commissione sugli *standard* tecnici nazionali che si discostino dalla regolamentazione europea; al riguardo potrebbe essere sufficiente prevedere poteri di intervento in capo ad alcune direzioni (es. DG GROW), affinché vigilino su una più omogenea applicazione della normativa UE. Resta fermo che qualsiasi nuovo potere di vigilanza debba essere calibrato in funzione dei principi di proporzionalità e indipendenza e suffragato dalla cooperazione amministrativa tra gli Stati;

- c) semplificare la procedura di autorizzazione da parte della Commissione per l'elaborazione di standard europei a opera del CEN;
- d) promuovere il sostegno finanziario per la formazione di tecnici altamente qualificati, con la previsione di scuole di specializzazione (anche in collaborazione con il CEN) e con la promozione del *turnover* nello staff tecnico che lavora agli standard tecnici europei.

1.3 Gli standard nel settore della giustizia

È del tutto condivisibile il focus che la Commissione dedica, tra le barriere al mercato unico, all'efficienza dei sistemi giurisdizionali in materia civile e commerciale, sottolineando che l'Italia continua a scontare ritardi nello smaltimento dei procedimenti, sulla base del rapporto "*Justice scoreboard*" pubblicato periodicamente dalla Commissione.

In proposito, si rileva che la durata dei procedimenti civili, seppur diminuita negli ultimi anni, è ancora eccessiva con un forte divario tra i tempi di definizione dei Tribunali del Nord e del Sud. Per garantire **l'efficienza della giustizia**, fattore decisivo per la crescita economica e per la fiducia di cittadini e imprese, è necessario che essa torni a essere una priorità di *policy*.

Per Confindustria occorre un'azione integrata di riforma, che incida sul processo civile e sull'organizzazione giudiziaria. Si segnala, in questo senso, che è all'attenzione del Parlamento una legge delega per la riforma del processo civile anche in chiave di semplificazione e riduzione dei tempi e consolidamento dell'utilizzo di modalità telematiche. Al tempo stesso, si rileva che migliorare il sistema in termini di tempi di risposta e qualità delle decisioni, occorre agire anche su altri fronti: diffusione degli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie; disincentivi alla promozione di cause di modesto valore e/o pretestuose; efficientamento del capitale umano e delle dotazioni strumentali (piante organiche, ufficio del processo, digitalizzazione); riorganizzazione degli uffici attraverso misure sulla programmazione dei carichi di lavoro e sugli incentivi (responsabilizzazione dei capi degli uffici sui risultati raggiunti); formazione e specializzazione dei giudici.

L'adozione di tali misure in tempi celeri è fondamentale per ridurre il gap con i Paesi UE e, tra le altre cose, mettere il nostro Paese in condizione di poter disporre di un'"infrastruttura" essenziale del mercato unico.

1.4 Il mercato dei servizi: il distacco dei lavoratori e i servizi professionali

Tra i principali ostacoli al mercato unico per le imprese, in particolare PMI, la Commissione europea cita le **procedure amministrative complesse**, che limitano l'offerta di alcuni servizi in ambito UE.

Tra queste si segnalano le procedure per il distacco dei lavoratori in un altro Stato Membro. Sul punto sarebbe opportuno confermare, ai fini della parità di trattamento, il riconoscimento della retribuzione complessiva risultante dall'integrale applicazione del contratto collettivo nazionale nonché, solo per il settore dell'edilizia, del contratto integrativo territoriale che disciplina parte della retribuzione.

In ogni caso, si richiama l'attenzione affinché non vengano intraprese iniziative analoghe a quella del Passaporto europeo per i servizi, che aveva recepito modalità poco idonee a rispondere alle reali necessità del mercato e a garantire lo svolgimento di una corretta e leale concorrenza tra gli operatori economici.

Tra le barriere amministrative la Commissione segnala anche i requisiti per l'accesso e l'esercizio delle professioni regolamentate. Sotto il profilo giuridico, spetta a ciascuno Stato membro decidere se sia necessario intervenire e imporre norme e restrizioni all'accesso o all'esercizio di una professione, purché siano rispettati i principi di non discriminazione e di proporzionalità.

Dagli studi della Commissione³ emerge un quadro regolatorio UE molto frammentato, non solo in relazione al numero di professioni esistenti in ogni Stato membro, ma anche rispetto alla regolamentazione delle stesse, che può di fatto limitare la libera circolazione nel mercato unico, garantita dalla direttiva servizi anche per quelli professionali. Restrizioni apparentemente irrilevanti possono produrre ostacoli per la crescita e gli scambi, con effetti cumulativi anche pregiudizievoli. Per questo motivo è apprezzabile l'introduzione dell'obbligo per gli Stati membri di compiere **test di proporzionalità** prima di introdurre nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che limitano l'accesso a professioni regolamentate o il loro esercizio (Direttiva (UE) 2018/958).

Il caso italiano sull'equo compenso

In Italia, oltre al considerevole numero di professioni regolamentate (184), è stato reintrodotta l'equo compenso per i professionisti, il cui ambito di applicazione era inizialmente volto esclusivamente ad assicurare, in sede giudiziale, l'equità del compenso percepito dai professionisti nei rapporti contrattuali, predisposti unilateralmente da banche, assicurazioni e grandi imprese, laddove fosse accertata la non equità del compenso e la vessatorietà della relativa clausola⁴.

Il DL n. 148/2017 (cd. DL Fiscale) ha poi ampliato l'ambito di applicazione della norma sull'equo compenso ai rapporti dei professionisti con la PA, per cui: *“La PA, in attuazione dei principi di*

³ Comunicazione CE relativa alle raccomandazioni di riforma per la regolamentazione dei servizi professionali del 2017 <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/COM-2016-820-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>

⁴ L. Bilancio 205/2017, che modifica l'art. 13 della legge 247/2012 “Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense”

trasparenza, buon andamento ed efficacia delle proprie attività, garantisce il principio dell'equo compenso in relazione alle prestazioni rese dai professionisti in esecuzione di incarichi conferiti dopo la data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto".

Desta particolare preoccupazione la declinazione di tale principio nelle legislazioni regionali.

Infatti, molte di queste prevedono l'applicazione dell'equo compenso anche nei rapporti dei professionisti con i privati, subordinando la conclusione dell'iter amministrativo/burocratico di un'istanza del privato all'attestazione dell'avvenuto pagamento preventivo. Alcune leggi regionali richiedono che all'istanza depositata venga allegata anche la lettera di affidamento dell'incarico sottoscritta dal committente e l'attestazione dell'avvenuto pagamento al professionista incaricato, pena la sospensione del procedimento amministrativo.

Si tratta di disposizioni di dubbia legittimità, se valutate alla luce della proporzionalità di tale, ulteriore onere burocratico, dell'interesse pubblico sotteso a questa nuova forma di controllo, e della tutela dell'autonomia contrattuale nei rapporti tra privati. Inoltre, esse appaiono non conformi al principio di ragionevolezza, poiché prefigurano un blocco dell'attività amministrativa in ragione di circostanze estranee al rapporto tra privato e pubblica amministrazione.

Peraltro, e tornando alla norma nazionale, la stessa AGCM ha segnalato la contraddizione della norma con i processi di liberalizzazione che, negli anni più recenti, hanno interessato il nostro ordinamento nel settore delle professioni regolamentate, in quanto il DL Fiscale ha reintrodotto di fatto un sistema di tariffe minime, che non risponde ai principi di proporzionalità, con l'effetto di ostacolare la concorrenza professionisti.

D'altra parte, l'esigenza di far fronte a eventuali squilibri contrattuali potrebbe trovare adeguata risposta in altri strumenti, come la recente disciplina sul lavoro autonomo, che potrebbe soddisfare le esigenze di tutela nei confronti dei clienti "forti" in situazioni di eventuale squilibrio contrattuale. In quella sede (legge n. 183/2014) è stato infatti già previsto, anche a favore delle professioni, l'estensione della disciplina sui ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (art. 2), individuando specifiche clausole e condotte abusive volte proprio a tutelare il contraente debole (art. 3)⁵.

Più in generale, il monitoraggio della Direttiva servizi, anche ai fini dell'integrazione del mercato delle professioni, deve essere reso più efficace e stringente, sia per garantire la piena circolazione dei prodotti e servizi in un mercato concorrenziale, sia per vigilare sulla legittimità

⁵ Si tratta, in particolare, di clausole che attribuiscono al committente la facoltà di modificare unilateralmente le condizioni del contratto o recedere da esso senza un congruo preavviso e che fissano termini di pagamento superiori a 60 gg. È ritenuto, altresì, abusivo il rifiuto del committente di stipulare il contratto in forma scritta e viene estesa anche alle professioni la disciplina sull'abuso di dipendenza economica (articolo 9 legge 18 giugno 1998, n. 192). Anche alla luce di tale normativa, pertanto, la proposta di inserimento di un'ulteriore disciplina che si muova sulla stessa linea non risulterebbe neppure necessaria.

delle eventuali misure restrittive che devono essere sempre proporzionate all'obiettivo e non discriminatorie.

1.5 Applicazione della Legislazione UE: il whistleblowing

Sempre tra gli ostacoli al mercato unico, la Commissione cita anche l'applicazione della giurisdizione europea, auspicando che un miglioramento nella corretta attuazione potrebbe venire dall'istituto del **whistleblowing** europeo, previsto dalla Direttiva 2019/1937.

Sul punto, e pur condividendo l'obiettivo di fondo della Direttiva (proteggere chi segnala fatti illeciti che violino il diritto europeo per armonizzare la disciplina negli Stati membri), Confindustria ha già espresso l'auspicio, che ribadisce in questa sede, che venga assicurato un bilanciamento tra la protezione dei *whistleblower* e la salvaguardia delle imprese contro abusi e rivelazioni di informazioni sensibili ai *competitor*.

In particolare, sul sistema di reporting - che prevede il ricorso alternativo ai canali di denuncia interni ed esterni - sarà fondamentale dar seguito alla previsione della Direttiva di incoraggiare, con strumenti concreti, l'utilizzo preliminare di quelli interni all'impresa, senza configurare, però, alcuna obbligatorietà del Modello organizzativo 231. Inoltre, in merito alle divulgazioni pubbliche - attraverso stampa mass media - sarà importante prevedere un sistema di sanzioni efficaci, per dissuadere il segnalante da divulgazioni false e infondate. Infine, trattandosi di una facoltà degli Stati membri, è necessario **evitare di imporre obblighi alle imprese con meno di 50 dipendenti**, per non esporle a incombenze che peraltro rischiano di essere sproporzionate rispetto ai benefici attesi.

2. CONCORRENZA E ANTIDUMPING

La nuova Strategia industriale (COM(2020)102) dà atto che è in corso il riesame del quadro europeo in materia di concorrenza al fine di avviare, a partire dal 2021, un eventuale intervento di adeguamento. In particolare, oggetto di rivalutazione sono le modalità applicative delle vigenti norme che riguardano le misure correttive *antitrust*, gli accordi orizzontali e verticali, le concentrazioni e - aspetto di particolare rilievo - l'attualità della definizione di mercato rilevante. Sono parimenti oggetto di valutazione le modalità per migliorare l'individuazione dei casi rilevanti e velocizzare le indagini.

Ciò che emerge dalla Strategia è la conferma della consapevolezza, da parte dell'Esecutivo comunitario, dell'esigenza di adeguare alcuni orientamenti e regole in materia di concorrenza alle mutate condizioni di mercato, in particolare tenendo conto dei fattori legati alla globalizzazione, da un lato, e alla digitalizzazione, dall'altro. Si tratta di un percorso condivisibile, in quanto tali fattori hanno inciso sia sulla struttura e il perimetro del mercato rilevante, sia sul

valore assegnato ad alcuni *asset* (in primis, i dati) e sulle modalità di commercializzazione di beni e servizi.

In questo solco, si collocano dunque le iniziative già avviate e quelle che la Commissione dichiara di voler avviare.

Anzitutto, si segnala la revisione del **Regolamento sull'esenzione degli accordi verticali** (Regolamento UE n. 330/2010 e dei relativi *Orientamenti sulle restrizioni verticali*, 2010/C 130/01). In particolare, la Commissione, alla fine del 2018, ha avviato la cd. *evaluation phase*, seguita da una consultazione pubblica conclusa il 27 maggio 2019 e, nel rispetto della *timeline* ufficiale, dovrebbe avviare un'ulteriore consultazione pubblica, cd. *impact assesment phase*, entro la fine dell'anno.

L'iniziativa è stata accolta con favore in quanto il Regolamento in questione risale al 2010 e oggi, in prossimità della sua scadenza che cadrà nel 2022, è inevitabile osservare che i settori interessati dallo stesso hanno conosciuto una rapida evoluzione, a cominciare dal fenomeno digitale. Più nello specifico, come osservato anche da Business Europe, si ritiene utile richiamare l'attenzione almeno su due profili.

In primo luogo, si ricorda che il Regolamento vigente ha contemplato espressamente la fattispecie delle *vendite online*, consentendo le restrizioni alle cd. vendite *attive* - cioè attivamente sollecitate/promosse dall'impresa - nel territorio esclusivo/alla clientela esclusiva riservati al fornitore o da questo attribuiti a un altro acquirente e qualificando, invece, come *hard-core* le restrizioni alle c.d. vendite passive - intendendo per tali la risposta ad ordini non sollecitati di singoli clienti, incluse la consegna di beni o la prestazione di servizi a tali clienti.

Tuttavia, se questa impostazione poteva ritenersi adeguata alle prassi di mercato di circa dieci anni fa, lo sviluppo di internet e delle nuove tecnologie impone di ripensare la tradizionale distinzione tra vendite e passive, in quanto con la crescita del commercio elettronico sono emerse alcune pratiche commerciali che destano preoccupazione.

In secondo luogo, ai sensi del Regolamento, l'imposizione di prezzi di rivendita (c.d. *Resale Price Maintenance "RPM"*), ossia le restrizioni volte a stabilire, direttamente o indirettamente, un prezzo fisso o minimo o un livello di prezzo fisso o minimo che deve essere rispettato dall'acquirente, è considerata anch'essa una restrizione fondamentale e quindi vietata *per sé*. Tuttavia, l'esclusione automatica di tali pratiche dal regime di esenzione potrebbe essere riconsiderata, se esiste un livello di concorrenza *inter-brand* (tra diversi prodotti sul mercato) che legittima un approccio più indulgente verso le restrizioni *intra-brand* (all'interno della stessa catena di rivendita e distribuzione).

Del resto, già gli Orientamenti riconoscono che in alcune circostanze, le restrizioni di RPM contenute in un accordo possono produrre, oltre a effetti di limitazione della concorrenza, altresì incrementi di efficienza da valutare ai fini dell'esenzione individuale (ad esempio, l'imposizione

di prezzi di rivendita può essere utile quando un produttore introduce un nuovo prodotto, nel periodo di introduzione e di domanda in crescita, per spingere i distributori a tenere meglio in considerazione l'interesse a promuovere il prodotto oppure può fornire ai distributori i mezzi per aumentare gli sforzi di vendita e far sì che il lancio del prodotto avvenga con successo, anche a beneficio dei consumatori).

Anche in ordine agli accordi di cooperazione orizzontale e, segnatamente, al **Regolamento per gli accordi in materia di ricerca e sviluppo** (Regolamento UE n. 1217/2010) e al **Regolamento sugli accordi di specializzazione** (Regolamento UE n. 1218/2010), nonché alle Linee guida sulle intese orizzontali (2011/C 11/01), la Commissione europea ha avviato alla fine del 2019 una consultazione preliminare che, nel rispetto della *timeline* sopra richiamata, dovrebbe condurre a una nuova consultazione nell'anno in corso, in concomitanza con l'avvio della cd. *evaluation phase*.

In attesa di questa consultazione, si ricorda che gli accordi di cooperazione orizzontale hanno formato oggetto di attenta riparametrazione nel corso della crisi sanitaria, a livello sia europeo (cfr. Comunicazione della Commissione Quadro sulla *valutazione delle questioni in materia di antitrust relative alla cooperazione tra imprese volta a rispondere alle situazioni di emergenza causate dall'attuale pandemia di Covid-19*, dello scorso 8 aprile), sia nazionale (v. Comunicazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato *sugli accordi di cooperazione e l'emergenza COVID-19* dello scorso 24 aprile). Se le richiamate comunicazioni, nel fornire indicazioni utili lasciano comunque la maggior parte degli oneri in termini di *self-assessment* in capo alle imprese, entrambe contengono un condivisibile messaggio di fondo, vale a dire che le imprese potrebbero rilevare la necessità di cooperare per colmare il divario tra domanda e offerta nei vari settori colpiti dall'emergenza sanitaria. Pertanto, viene confermata la realizzabilità di accordi, purché nel rispetto di alcune precauzioni (es. divieto di scambio di informazioni sensibili, soprattutto in maniera non aggregata, qualora non indispensabile al fine) dirette a tutelare il regime concorrenziale nonostante la crisi. L'auspicio è che, anche nell'ambito della revisione strutturale delle regole di riferimento, la Commissione ricerchi la linea discreta tra cooperazione virtuosa e restrizioni della concorrenza, con approccio non pregiudiziale e in grado di cogliere le esigenze poste dall'evoluzione dei mercati.

In materia di **concentrazioni** tra imprese, appare opportuno ripercorrere brevemente le ultime tappe.

Infatti, già da qualche anno, la Commissione ha avviato un processo di modifica della disciplina sul controllo delle concentrazioni, considerato che l'ultima revisione del Regolamento in materia risale al 2004.

In particolare, nel 2014 è entrato in vigore il c.d. "pacchetto semplificazioni" che, in sintesi ha: i) esteso il campo di applicazione della procedura di notifica semplificata per determinate

concentrazioni non problematiche; *ii*) previsto una riduzione degli oneri informativi a carico delle parti notificanti. Nello stesso anno, la Commissione ha sottoposto a consultazione pubblica il Libro Bianco “*Verso un controllo più efficace delle concentrazioni nell’UE*” (che faceva seguito a uno *Staff Working Group* oggetto di consultazione nel 2013), che proponeva di ricomprendere nel regime di controllo delle concentrazioni anche le acquisizioni di partecipazioni di minoranza non di controllo, nonché semplificare, al fine di renderlo maggiormente efficiente, il sistema di rinvio dei casi tra la Commissione e le autorità di concorrenza degli Stati membri.

Nell’ottobre 2016, la Commissione ha avviato una nuova consultazione pubblica, nella quale ha accantonato il tema delle partecipazioni di minoranza non di controllo; ha riproposto i temi relativi ai meccanismi di rinvio tra Commissione e Stati membri e al trattamento delle situazioni che non sollevano problemi concorrenziali, nonché alcune misure di carattere tecnico della disciplina; ha valutato l’efficacia delle soglie di fatturato rilevanti. A quest’ultimo riguardo, è maturata una discussione sull’opportunità di:

- estendere il controllo anche a operazioni (*i.e.* acquisizioni) che coinvolgano imprese prive di fatturato (si pensi, ad esempio, a una *start-up*) ma detentrici di dati o di altri *asset* con elevato valore commerciale;
- affiancare alle ordinarie soglie di fatturato anche criteri alternativi, quali il valore della transazione (come hanno fatto, ad esempio, Germania e Austria).

Fino a oggi, la Commissione non ha dato seguito a tali propositi, avendo incontrato la resistenza degli *stakeholder*, che hanno valutato negativamente i correttivi sulle soglie, ritenendoli non proporzionati.

Tuttavia, la decisione che ha vietato la **fusione tra Siemens e Alstom** ha riaperto e ampliato il dibattito sulle possibili azioni da mettere in campo; dibattito cui Confindustria ha partecipato attivamente, facendo in qualche modo da apripista anche in ambito europeo, e che lo scorso febbraio ha condotto il Ministro per lo Sviluppo economico Patuanelli, con i suoi omologhi tedesco, francese e polacco, a inviare alla VP Vestager una lettera per trasmettere alla nuova Commissione alcuni condivisibili messaggi, tra cui la necessità di:

- valutare e modernizzare gli attuali orientamenti in materia di concentrazioni orizzontali e la definizione di mercato rilevante per far fronte alla concorrenza globale;
- rafforzare la collaborazione con altre DG della Commissione al fine di adottare un approccio completo e olistico sulle concentrazioni.

Con riferimento al primo aspetto, si ritiene di fondamentale importanza la recente consultazione pubblica, con scadenza il prossimo 9 ottobre, che la Commissione ha aperto sulla **definizione del mercato rilevante**, strumento funzionale a identificare il perimetro geografico e merceologico nell’ambito del quale le imprese si pongono in un rapporto di effettiva concorrenza. La

comunicazione della Commissione che fino a oggi ha rappresentato la principale guida di orientamento risale al 1997 e, pertanto, non può tenere in debita considerazione i cambiamenti intervenuti in questi venti anni, *in primis* la globalizzazione e la digitalizzazione.

Pertanto, i tempi sono ormai maturi per una revisione che, nell'ambito della definizione dei mercati rilevanti, consenta di considerarne la dimensione globale, come pure di osservare la concorrenza potenziale in una prospettiva più dinamica e a lungo termine.

Inoltre, connesso al tema delle concentrazioni è il *Libro Bianco sulla parità delle condizioni per quanto concerne i sussidi esteri*, pubblicato dalla Commissione lo scorso 17 giugno e posto in consultazione fino al prossimo 23 settembre. Sulla base di meccanismi di presunzione-effetto, il documento delinea tre Moduli finalizzati a intercettare sussidi riconosciuti da parte di Paesi terzi a imprese che operano nel mercato interno e che sono idonei a falsare la concorrenza.

In particolare, il Modulo 2 si sofferma sulle sovvenzioni estere riconosciute nel contesto di un'operazione di acquisizione, prevedendo in capo alle imprese interessate dall'operazione medesima un obbligo di notifica preventiva, al quale seguirebbe un esame *ex ante*, accompagnato da un periodo di *standstill* e un'eventuale indagine approfondita. La procedura terrebbe conto di soglie rilevanti, sia quantitative che qualitative, e prevede inoltre l'espletamento del cd. *EU interest test* sul bilanciamento tra eventuale pregiudizio arrecato dall'operazione e l'eventuale beneficio per mercato interno e cittadini europei.

Sulle prime, è apprezzabile l'intenzione della Commissione di assicurare un *level playing field* su scala globale e non più solo europea, sul presupposto, altrettanto condivisibile, che da questa condizione dipende la stessa integrità del mercato unico. Al contempo, si osserva che l'*EU interest test* rischia di generare incertezza in ordine all'ampia discrezionalità di cui godrebbe la Commissione nel corso della valutazione; come pure incertezze riguarderebbero la cooperazione tra le Autorità, a livello nazionale ed europeo. Inoltre, da subito si ravvisa la necessità di evitare che le imprese siano destinatarie di eccessivi oneri, soprattutto quelle che operano in settori regolati, già destinatarie di obblighi di notifica (si pensi, ad esempio, alle TLC e agli oneri procedurali in tema di *golden power*). Al netto di queste perplessità, e come già evidenziato all'indomani della decisione Siemens-Alstom, il fenomeno delle imprese controllate o sussidiate dai Paesi terzi di appartenenza impone riflessioni accurate e iniziative efficaci a livello europeo.

Con riferimento al commercio, i comportamenti di alcuni attori internazionali, privati e pubblici, causano profonde distorsioni del mercato, incidendo in maniera significativa sulla competitività delle nostre filiere produttive e più in generale sulla capacità dell'Italia e della UE di strutturare efficacemente le catene del valore nei propri territori.

Gli strumenti di "difesa commerciale" (antidumping, antisovvenzioni, salvaguardia) sono, finora, gli unici dispositivi attivabili dalle imprese per fare fronte a tali comportamenti sleali quando minaccino o rechino un pregiudizio economico alle loro attività. Essi sono dunque meccanismi

equilibratori indispensabili per ristabilire le condizioni di concorrenza nel commercio internazionale e per tutelare gli interessi dell'industria, quindi del lavoro e della società.

L'antidumping è il più utilizzato; l'antisovvenzioni si rivolge ai casi di importazioni che godono di aiuti e sussidi statali illeciti; la salvaguardia viene attivata in presenza di flussi anomali di importazioni che invadono il mercato. Numerosi settori industriali italiani si avvalgono di queste misure, sia come ricorrenti nella UE, che nelle azioni avviate da Paesi terzi contro l'import dei loro prodotti (dumping passivo).

Vi è pertanto un interesse strategico di Confindustria a che questi strumenti siano efficienti, efficaci e fruibili dalle imprese, soprattutto le PMI. Tanto più oggi, alla luce delle ricorrenti frizioni commerciali e della pericolosa deriva verso l'unilateralismo associata alla profonda crisi delle istituzioni multilaterali, in primis della OMC, da cui emanano i principi cardine di questa disciplina.

Il funzionamento degli strumenti UE, infatti, è conforme alle disposizioni di un accordo multilaterale. Quest'ultimo, tuttavia, necessita di una urgente e profonda riforma. Esso risale al 1994, ossia ad un'epoca in cui i mercati internazionali non vivevano le tensioni odierne, non erano oggetto di crisi della gravità di quella che stiamo sperimentando e la concorrenza di produttori appartenenti ad economie non di mercato era inesistente o incomparabilmente più limitata.

Non di meno, la UE ha prassi e procedure più garantiste, prevedendo ad esempio, la cd. *lesser duty rule*, una regola secondo la quale si applica quasi sempre un livello di dazi minimo sufficiente a correggere il pregiudizio. Altri ordinamenti, come quello USA, non prevedono autolimitazioni di questo tipo e consentono l'adozione di dazi significativamente più elevati. Inoltre, rispetto ai principali partner, che fanno sempre maggiore ricorso a questi strumenti, anche a fini protezionistici, la UE è un utilizzatore moderato, sempre attento al rispetto del dettato multilaterale. Tale ortodossia non è negativa in sé, ma ha prodotto in passato revisioni del sistema che hanno rischiato di indebolirne l'efficacia.

Il nuovo approccio rinvenibile nella *"Strategia di politica commerciale UE"* attualmente oggetto di una consultazione pubblica, il dibattito recentemente avviato sulle sovvenzioni dal *"White Paper"*, la definizione di nuovi strumenti per reagire in maniera più assertiva alle violazioni delle regole internazionali sul commercio (c.d. Regolamento *"Enforcement"*), nonché alcune prese di posizioni più nette che in passato sulla *"rivalità sistemica"* con la Cina sono tutti elementi da considerarsi positivamente, ma permane la preoccupazione dell'industria che l'Europa fatichi ad arginare la propensione di taluni partner internazionali a compiere offensive volte ad indebolire la base industriale europea. È quindi cruciale che la Commissione europea assuma un approccio risoluto nella difesa commerciale.

3. DIGITALIZZAZIONE ED ECONOMIA DEI DATI

Il futuro digitale europeo è stato oggetto di una specifica Comunicazione della Commissione pubblicata a febbraio scorso “Definire il futuro digitale dell’Europa”, che intende imprimere una forte accelerazione allo sviluppo di capacità e tecnologie europee con l’obiettivo di garantire l’integrità e la resilienza delle infrastrutture europee di dati, reti e comunicazioni. Il nuovo approccio della Commissione per la creazione di un’Europa digitale e inclusiva fa leva sull’intelligenza artificiale e sullo sviluppo di un’economia basata sui dati.

Nella comunicazione oggetto dell’audizione odierna, questi concetti vengono ripresi: si ribadisce la necessità di accelerare gli investimenti nella ricerca e nella diffusione delle tecnologie digitali quali l’intelligenza artificiale, 5G, l’analisi dei dati, che rappresentano uno strumento la competitività, consentendo il miglioramento di prodotti e processi produttivi.

In particolare, la Commissione sottolinea l’importanza di dare seguito alla **Strategia europea sui dati**, affrontando questioni che vanno dalla connettività, all’elaborazione e conservazione dei dati, alla potenza di calcolo e alla sicurezza informatica.

Si tratta obiettivi certamente condivisibili e al riguardo Confindustria ritiene fondamentale sviluppare questi ambiti, garantendo un mercato cloud competitivo, in cui gli utenti possano spostare i dati da un provider ad un altro senza vincoli e dove vengano rispettate condizioni contrattuali eque e trasparenti per tutti gli attori del mercato. Fiducia, apertura, sicurezza, interoperabilità dei cloud e portabilità sono caratteristiche essenziali per promuovere lo sviluppo di un’economia dei dati, assicurando alle imprese la possibilità di scegliere i diversi cloud europei.

In proposito, coerentemente con gli obiettivi di sovranità e indipendenza tecnologica dell’Europa, si ritiene importante portare avanti il progetto europeo per la costruzione di **Gaia X**, un’infrastruttura di open data basata su una rete di servizi diversi con condizioni quadro e strutture di supporto comuni al servizio di utenti e fornitori. Il progetto nato su iniziativa di Francia e Germania è aperto a tutti gli Stati Membri e rappresenta un pilastro per il rafforzamento della piattaforma digitale europea. L’auspicio è che anche l’Italia prenda parte a questo progetto strategico.

La tecnologia 5G e la banda ultra larga rappresentano le tecnologie abilitanti per lo sviluppo di un’economia dei dati. In proposito, si coglie l’occasione per sottolineare l’importanza per l’Italia velocizzare la realizzazione degli investimenti per la copertura delle Aree Bianche, i cui bandi per l’assegnazione delle risorse si sono conclusi oramai a dicembre 2018 con l’assegnazione del terzo ed ultimo bando, e dare pronta attuazione a quanto previsto dalla seconda fase del Piano Banda Ultralarga per intervenire nelle aree grigie del Paese, rendendo disponibili le risorse ad oggi stanziate e riformulando in tempo reale i piani di investimento al fine di determinare eventuali ulteriori necessità.

4. TRANSIZIONE VERSO LA NEUTRALITÀ CLIMATICA

Un'ampia parte della nuova Strategia è dedicata alla neutralità climatica.

Al riguardo, si valuta positivamente l'attenzione agli obiettivi di neutralità climatica al 2050 e si ritiene importante l'attenzione che la Commissione intende dedicare ad alcuni settori di base quali l'acciaio e la chimica, settori che più di altri necessitano di investimenti per innovare i processi e le tecnologie produttive.

La transizione ecologica deve trovare leve adeguate a garantire la disponibilità di materiali dei settori di base e lo sviluppo dei nuovi settori della green economy. La recente crisi geopolitica tra USA e China ha fatto emergere in tutta la sua complessità il problema del reshoring e del decoupling industriale rispetto ad alcune produzioni strategiche.

Sono quindi fondamentali le misure dirette ad evitare la delocalizzazione e il rischio che l'Europa, oltre alla forte dipendenza per le materie prime energetiche, si trovi ad affrontare anche una forte dipendenza sul piano delle produzioni di base e sul piano tecnologico. Sotto questo profilo, oltre agli obiettivi enunciati dalla Strategia che sicuramente saranno da traino alla domanda di nuovi e importanti investimenti per la transizione energetica, è necessario dare risposte concrete per costruire un ecosistema industriale in grado di coniugare produzioni essenziali e rafforzamento dei settori green.

Pertanto, con particolare riferimento agli strumenti indicati nella Strategia per realizzare l'obiettivo della neutralità climatica, si ritiene opportuno sottolineare alcuni aspetti:

- Just Transition Fund: è necessario sottolineare come questo strumento rischia di penalizzare paradossalmente i paesi (tra i quali l'Italia) che hanno già fatto molto sul piano della decarbonizzazione pagando un prezzo elevato in termini di competitività energetica;
- energie rinnovabili: suscita perplessità il fatto che la Strategia faccia riferimento a un programma sulle energie rinnovabili offshore, che tipicamente riguardano la tecnologia eolica mentre in tutti i piani energetici e climatici (PNIEC) degli stati membri presentati ai sensi del nuovo Regolamento sulla Governance dell'Energia prevalgono gli sviluppi del solare;
- Carbon Border Adjustment: va chiarito che il meccanismo non è in sostituzione del carbon leakage ma dovrà essere armonizzato con questo. Inoltre, il meccanismo che prevede la sola tassazione delle importazioni deve essere accompagnato da una "esenzione" alle esportazioni extra UE dei settori sottoposti al meccanismo ETS;
- strategia per l'integrazione settoriale intelligente: l'obiettivo di un efficace collegamento dei diversi settori energetici è descritto in modo molto generico e si sottolinea l'importanza di dare prima piena attuazione agli indirizzi di sector-coupling energetico e di completare il processo di integrazione dei mercati. Questo assume grande rilevanza in per il settore gas

dove i criteri tariffari per l'uso delle infrastrutture transnazionali tra stati membri stanno producendo sostanziali barriere all'entrata. Nonostante le segnalazioni del Governo italiano a Bruxelles tali distorsioni risultano ancora irrisolte;

- mobilità "sostenibile e intelligente": si sottolinea che una strategia complessiva per la mobilità dovrà considerare non solo lo sviluppo di nuove piattaforme comunitarie per le nuove tecnologie di motorizzazioni (auto elettrica batterie etc), ma dovrà parallelamente prevedere un impegno per lo sviluppo di nuove tecnologie nel settore dei carburanti innovativi (elettricità, biometano, idrogeno).

5. ECONOMIA CIRCOLARE

È positivo l'approccio della Strategia che attribuisce all'industria europea un ruolo di guida nella transizione ecologica e il richiamo al green procurement.

Si ritiene utile condividere in questa sede alcune considerazioni e riflessioni su linee di intervento di tipo economico e tecnologico per agevolare la transizione ecologica.

Anzitutto la rimodulazione dell'IVA per incentivare l'acquisto di beni e servizi derivanti da un processo di economia circolare (con l'obiettivo quindi di ridurre l'impiego di materie prime vergini e al contempo, sviluppare ulteriormente il mercato delle materie prime seconde). La normativa UE sull'IVA prevede un allegato di beni e servizi (es. istruzione, cultura, sport) che meritano un'IVA agevolata (massima riduzione è al 5%) e sicuramente da questo elenco manca l'economia circolare che soddisfa esigenze generali per la collettività al pari di altri interessi meritevoli di agevolazione. Su questo fronte deve quindi essere modificata la normativa UE. Forse è il momento di un'IVA ambientale.

A fianco di interventi di tipo economico, è opportuno un impegno maggiore da parte della Commissione per superare l'accettabilità sociale (cd. sindrome Nimby) per la dotazione impiantistica, funzionale a completare la transizione verso un modello di economia circolare. In questo senso, si ravvisa la necessità di avviare una campagna di comunicazione e formazione sulle tecnologie e sul funzionamento degli impianti rivolta ai cittadini europei.

Inoltre, occorre rimarcare la necessità di razionalizzare e semplificare gli oneri burocratici in capo alle PMI. Infatti, nella comunicazione la Commissione evidenzia come, a livello europeo, circa un terzo delle PMI segnala di dover affrontare procedure amministrative e giuridiche complesse quanto tenta di rendere più efficienti sotto il profilo dell'utilizzo efficiente delle risorse le proprie attività. Questa criticità va affrontata tanto a livello nazionale, quanto europeo, proprio al fine di poter mettere in condizione di poter continuare a investire nella transizione ecologica dei propri processi produttivi ed energetici.

Infine, tra le diverse azioni una di quelle prioritarie è l'attuazione del Green Public Procurement (GPP). Nella Comunicazione si rimarca l'importanza che potrà avere la normativa in materia di appalti, ma è opportuno che la Commissione si adoperi per trovare strumenti più incisivi volti ad una concreta applicazione del GPP negli Stati membri, con particolare riguardo agli aspetti di semplificazione. Le PA sono i più grandi consumatori di beni e servizi nel mercato interno e con una spinta da parte loro si potrebbe avere un effetto positivo sull'innovazione di prodotti e servizi e, ovviamente, un miglioramento delle performance ambientali dell'UE. Peraltro, anche rispetto ad altre piattaforme industriali come USA e CINA, questo strumento consentirebbe alle imprese europee di valorizzare gli investimenti già realizzati per la sostenibilità.

6. RICERCA E INNOVAZIONE INDUSTRIALE

Il capitolo dedicato all'innovazione è di grande importanza per l'attuazione della Strategia. La ricerca e l'innovazione industriale sono infatti considerati gli "strumenti abilitanti" per guidare la transizione digitale e sostenibile, costruire un'industria più resiliente e potenziare la sua capacità di gestire le crisi future

Questa impostazione è senza dubbio condivisibile. Il supporto a ricerca e innovazione rappresenta un pilastro essenziale della politica industriale, un prerequisito per consentire alle imprese di affrontare i rischi connessi alle sperimentazioni e i possibili insuccessi.

In particolare, della Strategia si apprezza il richiamo alla necessità di rafforzare e diffondere lo spirito di innovazione industriale e di promuovere i partenariati pubblici-privati (es. Regioni-PMI) per incoraggiare innovazioni e sperimentazioni anche con il coinvolgimento di soggetti già attivi sul territorio per rafforzare gli ecosistemi industriali dell'innovazione in particolare i DIH (Digital Innovation Hub), la rete EEN (European Enterprise Network co-finanziato nell'ambito del Programma COSME 2014-2020) e i cluster tecnologici.

Si apprezza inoltre il riferimento al nuovo Consiglio europeo per l'innovazione, che sarà pienamente operativo dal 2021 e assumerà un ruolo di guida nell'individuazione di tecnologie di nuova generazione e nella loro applicazione commerciale.

La grande attenzione all'innovazione deve tradursi in un impegno di risorse comunitarie ancora maggiori: tutti i programmi europei, a partire da Horizon Europe, andranno rafforzati. Inoltre, la Commissione dovrebbe valutare la possibilità di utilizzare i fondi europei per cofinanziare, attraverso schemi nazionali di tax credit, gli investimenti in R&I (soprattutto delle PMI), in modo complementare agli strumenti tradizionali dei bandi europei basati sui grant. Questa modalità di erogazione dei fondi, si trasformerebbe in un meccanismo automatico che faciliterebbe l'accesso delle PMI alle risorse, recuperando efficienza nell'uso dei fondi.

La fase che stiamo attraversando richiede misure capaci di sbloccare gli investimenti privati, mobilitando e combinando i fondi dell'UE con quelli degli Stati membri. Questo è ancora più importante se l'obiettivo è la diffusione di tecnologie innovative su larga scala. In questo senso, gli IPCEI (Important Project of Common European Interest) si sono dimostrati uno strumento valido, ma possono essere ulteriormente rafforzati. In particolare, sarà importante avviare nel 2021 una revisione delle regole sugli aiuti di Stato per gli IPCEI e una riflessione su come favorire una piena partecipazione delle PMI ai futuri progetti. Contemporaneamente, bisogna promuovere il lancio di una nuova alleanza europea per l'idrogeno pulito e iniziare a valutare l'avvio di altre alleanze industriali su altre possibili value chains.

Guardiamo con interesse ai 14 ecosistemi industriali identificati⁶ dalla Commissione e l'approccio inclusivo volto a riunire tutti gli attori che operano nelle catene del valore al fine di promuovere la leadership europea nei settori strategici e la competitività sulla scena globale; sottolineiamo la necessità di garantire che le PMI siano debitamente tenute in conto all'interno di ciascun ecosistema. Sulla base dell'analisi dell'impatto economico della crisi sanitaria, la Commissione dovrà definire, attraverso specifici toolbox tailor-made, le misure, regolamentari e finanziarie, necessarie per sostenere i settori più colpiti dalla crisi. In questo contesto, riteniamo importante che la Commissione proponga un chiaro modello di governance per identificare le politiche e le misure di sostegno finanziario per gli ecosistemi industriali; tale struttura di governance dovrebbe assicurare un approccio bottom up con il coinvolgimento dell'industria, ispirandosi al lavoro del Forum strategico per le catene di valore strategiche e gli IPCEI; tale coinvolgimento dovrebbe essere garantito anche nel nuovo Forum industriale che la Commissione intende istituire.

In parallelo, crediamo sia necessario proseguire il lavoro avviato sulle sei catene del valore strategiche⁷ identificate, con il contributo attivo di Confindustria, dal Forum sugli IPCEI e i relativi piani di intervento utilizzando, laddove opportuno, gli IPCEI come strumento per investimenti coordinati e congiunti da parte degli stati membri. Va assicurato il cofinanziamento nazionale ai progetti già avviati (microelettronica, batterie) e a quelli in fase di avvio per non pregiudicare la possibilità del sistema Paese di partecipare attivamente ai progetti di punta a livello europeo. Importante proseguire nella semplificazione dello strumento per renderlo ancora più operativo ed efficace; la promozione della partecipazione diretta al finanziamento da parte del bilancio dell'UE dovrebbe essere adeguatamente considerata.

⁶ Digital, electronics, cultural and creative industries, tourism, automotive mobility, aerospace and defence, construction, agri-food, energy intensive industries, textiles, health, renewable energies, retail, social and community economy.

⁷ Veicoli connessi verdi e autonomi; Salute intelligente; Industria a bassa emissione di carbonio; Tecnologie e sistemi ad idrogeno; Internet delle cose industriale; Sicurezza informatica.

7. LA PROPRIETÀ INTELLETTUALE

È inoltre apprezzabile l’inserimento della proprietà intellettuale nelle policy per la politica industriale, come proposto da Confindustria, perché gli *asset* intangibili sono *driver* importanti di crescita della produttività nelle economie avanzate. In Italia, in linea con gli altri Paesi europei, le imprese ad alta densità di diritti di proprietà intellettuale contribuiscono per il 44,1% alla formazione del PIL e per il 30,1% all’occupazione. Gli *intangibles* costituiscono dunque il reale valore economico di un’impresa e, al contempo, il principale fattore di competitività di un Paese a livello globale. Per questo motivo, la transizione digitale e ambientale dell’economia non può prescindere da una forte tutela e una corretta valorizzazione dei beni immateriali, per cui è fondamentale lavorare all’ampia armonizzazione della normativa europea perseguendo i più alti standard di protezione.

In questa ottica si richiama l’attenzione al Sistema Brevettuale Unitario, sostenuto fin dall’inizio da Confindustria perché consentirà la registrazione di un brevetto valido ed efficace nei paesi aderenti alla Cooperazione rafforzata, senza oneri di convalida e soggetto alla giurisdizione di un unico Tribunale avente competenza per l’intero territorio europeo. La sua entrata in funzione determinerà una sostanziale riduzione dei costi, una semplificazione di accesso alla brevettazione da parte delle imprese italiane, specie PMI, nonché una protezione omogenea ed efficace ai risultati dei processi di ricerca e innovazione industriali. L’entrata in funzione del Tribunale Unificato dei brevetti è ancora ferma a causa della ratifica tedesca.

Una volta superata questa *impasse*, sarà importante gestire con attenzione anche il problema della Brexit. Infatti, il Regno Unito ha già dichiarato di voler uscire dall’Accordo sul TUB. Sul punto, ricordiamo come la Gran Bretagna sia un mercato di riferimento importante per le imprese innovative, sia italiane che europee: nel 2018 ben l’80% di tutti i brevetti europei classici sono stati validati in UK. Per questo motivo, sarà opportuno garantire la massima estensione geografica del nuovo sistema brevettuale, con l’inclusione anche dell’Inghilterra.

Nel caso in cui la Gran Bretagna, nel corso dei negoziati relativi alla Brexit, decida autonomamente di non partecipare al Sistema brevettuale unitario, sarà inoltre necessaria un’azione del nostro Governo in Europa per far convergere sull’Italia la scelta della sede della Divisione Centrale originariamente assegnata a Londra e che, nel contesto della Brexit, potrà essere trasferita.

8. STRATEGIA PER LE PMI

Nell’importante capitolo del mercato unico rientra anche la “Strategia per le PMI per un’Europa sostenibile e digitale”. Al riguardo, si condivide l’attenzione riservata alle PMI e la definizione di

specifiche azioni sia per rafforzare la loro capacità di affrontare complessità come quelle che si sono verificate a causa della crisi sanitaria sia per supportare la transizione verso la sostenibilità e la digitalizzazione.

Gli ambiti di intervento riguardano la semplificazione degli oneri normativi, il miglioramento dell'accesso ai mercati, le iniziative per l'accesso al credito e l'attenzione alla capitalizzazione. Al riguardo si ribadisce la necessità di semplificare l'accesso alle misure e agli strumenti per il finanziamento delle PMI (es. strumenti BEI, Fei, ecc.) e di rafforzare gli strumenti per la loro capitalizzazione anche attraverso agevolazioni fiscali per i soggetti che investono nel capitale delle PMI così come previsto per le start up.

In questo contesto, riteniamo anche importante richiamare il ruolo della Rete Enterprise Europe Network (EEN) per supportare le PMI nell'accesso ai finanziamenti. Pensiamo sia ugualmente necessario, ancor più alla luce della crisi sanitaria ed economica generata dal Covid, evidenziare l'esigenza di rafforzare la resilienza delle PMI rispetto a choc e crisi future e di intervenire con misure atte a sostenere la business continuity.

La rapidità e la semplicità con cui le PMI potranno beneficiare delle misure sarà un elemento cruciale per la ripresa. Dalle PMI dipende infatti il successo della Strategia industriale stessa. Seguono osservazioni su alcuni temi specifici.

8.1 Ritardi di pagamento

Come rilevato nella nuova Strategia per le PMI (COM(2020)103), la crescente concentrazione e integrazione verticale nelle catene di approvvigionamento implica che i principali clienti delle PMI siano spesso organizzazioni molto più grandi. Tale presupposto può determinare l'insorgere di asimmetrie nel potere contrattuale, nonché l'incremento del rischio di esposizione a pratiche e condizioni commerciali sleali, come i ritardi nei pagamenti.

Sul punto, la Commissione rileva che la Direttiva sui ritardi di pagamento (Direttiva 2011/7/UE cd. *Late Payment Directive*, d'ora in avanti Direttiva) ha avuto impatti positivi sulle tempistiche nelle transazioni commerciali. Tuttavia, solo il 40% delle imprese riceve i pagamenti nei tempi concordati (*i.e.* il 60% non riceve i pagamenti nei termini pattuiti); inoltre, i ritardi nei pagamenti sono sovente causa di fallimento.

A questi problemi strutturali, vengono ora a sommarsi quelli di carattere eccezionale dovuti alla crisi epidemiologica. Infatti, in molti casi tali ritardi sono dovuti alle difficili condizioni finanziarie dei debitori, condizioni che nella fase attuale si stanno aggravando. Il rischio è che i creditori, una parte dei quali al momento ancora solidi, a fronte di mancati o eccessivamente ritardati pagamenti, si trovino a loro volta avvitati nella crisi.

In proposito, la Commissione intende sostenere l'attuazione della Direttiva attraverso l'istituzione di strumenti di monitoraggio e di applicazione rafforzati a supporto degli Stati membri (es. istituzione di un osservatorio virtuale sul monitoraggio dei ritardi nei pagamenti). Inoltre, tra i principali obiettivi individuati rientra la valutazione circa la fattibilità di meccanismi alternativi di risoluzione/mediazione per le PMI per assicurare una rapida risoluzione delle controversie sui pagamenti nelle transazioni commerciali.

Dal canto suo, e fin dall'inizio della fase emergenziale, Confindustria ha già richiamato le proprie associate alla responsabilità ed eticità dei comportamenti nella gestione dei pagamenti tra le stesse, nel senso di regolare i reciproci rapporti secondo i principi di diligenza, correttezza e buona fede. Inoltre, nella consapevolezza della centralità del tema per la solidità delle filiere, all'interno del Sistema associativo è stata avviata una riflessione sulla necessità di valutare la tipologia e l'intensità di iniziative e strumenti utili ad affrontare il problema.

In ogni caso, prima di manifestare qualsivoglia valutazione sulla revisione o sul rafforzamento della disciplina europea sui ritardi di pagamento, sarebbe opportuno conseguire la piena attuazione interna, obiettivo che chiama inevitabilmente in causa il tema, collegato, dei rapporti tra imprese e pubbliche amministrazioni. In proposito, si ricorda che lo scorso gennaio la Corte di giustizia europea ha condannato l'Italia per la violazione della Direttiva, proprio con riferimento ai ritardi dei pagamenti delle PA.

8.2 Definizione di PMI

Secondo la nuova Strategia per le PMI (COM(2020)103), la **definizione di PMI** rientra nel vaglio periodico della Commissione europea, che finora l'ha valutata positivamente in termini di efficienza. In ogni caso, la Commissione approfondirà alcune questioni specifiche riguardanti, ad esempio, gli assetti proprietari complessi.

Si tratta di un'impostazione condivisibile. Infatti, la *ratio* della disciplina vigente è evitare che le imprese inserite in organizzazioni societarie possano beneficiare di regimi amministrativi/regolamentari meno onerosi che, invece, dovrebbero essere rivolti unicamente alle PMI autonome, pena il rischio di ingenerare svantaggi competitivi in danno di queste ultime. Tuttavia, la lettura congiunta della Raccomandazione 2003/361/CE e del Decreto ministeriale 18 aprile 2005 e dei pareri resi in materia dalla Commissione ministeriale, rende evidente che il campo delle relazioni rilevanti ai fini della determinazione della dimensione di impresa pone rilevanti esigenze di chiarimento e, ove possibile, di semplificazione.