

La competitività nell'Unione europea: dal Consiglio europeo di Siviglia al semestre italiano di Presidenza

di Claudia Colla

Con l'istituzione del Consiglio Competitività, l'Unione Europea sembra acquisire uno strumento appropriato per divenire entro il 2010: "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale". L'Italia può svolgere un ruolo propulsivo in tale direzione, anche dopo nel semestre di Presidenza? La Riunione informale dei Ministri per la Competitività del luglio 2003 e il Consiglio europeo di Bruxelles dell'ottobre 2003 offrono spunti interessanti per una valutazione in tal senso.

Introduzione

Il Consiglio europeo di Siviglia del 2002, istituendo un unico consiglio per tutte le tematiche connesse alla competitività, evidenzia l'importanza della medesima e la crescente esigenza di sinergia tra mercato interno, politica industriale e politica di ricerca e sviluppo¹. Ciò assume maggiore rilievo qualora si pensi ai recenti e numerosi cambiamenti che riguardano la politica industriale: la globalizzazione, le rapide evoluzioni tecnologiche e le crescenti aspettative della società in termini di protezione dell'ambiente e di tutela del consumatore. La politica industriale dell'Unione necessita, pertanto, di un nuovo approccio capace di affrontare le mu-

¹ Cfr. Conclusioni del Consiglio europeo di Siviglia, 21 e 22 giugno 2002. In rete: <http://ue.eu.int/newsroom/makeFrame.asp?MAX=&BID=76&DID=71219&LANG=1&File=/pressData/it/ec/71219.pdf&Picture=0>.

tate esigenze e di perseguire l'obiettivo, definito nel Consiglio europeo di Lisbona del 2000, di fare della UE entro il 2010: *“l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale”*². Tale strategia va poi necessariamente perfezionata con le ulteriori elaborazioni scaturite dai Consigli europei di Stoccolma, Göteborg e Barcellona³. In particolare, al Consiglio di Göteborg è emerso il ruolo chiave del principio dello sviluppo sostenibile da integrare nelle politiche dell'Unione; mentre a quello di Barcellona si è altresì convenuto di aumentare gli stanziamenti globali in materia di ricerca e sviluppo e innovazione nell'Unione con l'obiettivo di avvicinarsi al 3% del prodotto interno lordo (PIL) entro il 2010.

In tale ambito, si colloca anche la Comunicazione della Commissione sulla politica industriale⁴, che suggerisce le modalità più adeguate nel perseguimento degli obiettivi fissati a Lisbona, favorendo una diversa e maggiore competitività sia del sistema delle infrastrutture, che di quello relativo alla scienza, alla tecnologia e alla ricerca. In un'Europa allargata, la possibilità di estendere l'attuale mercato europeo a una più ampia scelta dei fattori di produzione, costituisce un elemento cruciale per l'attivazione di un processo virtuoso tra i pilastri economico, sociale e ambientale, favorendone uno sviluppo parallelo e integrato. In tale ottica, sembra opportuno richiamare un maggiore coinvolgimento delle piccole e medie imprese, favorendo la creazione di una nuova cultura d'imprenditorialità⁵.

² Cfr. Conclusioni del Consiglio europeo straordinario di Lisbona, 23 e 24 marzo 2000. In rete: <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=60943&from=&LANG=1>.

³ Cfr. Conclusioni del Consiglio europeo di Stoccolma, 23 e 24 marzo 2001, del Consiglio europeo di Göteborg, 15 e 16 giugno 2001 e del Consiglio europeo di Barcellona, 15 e 16 marzo 2002. In rete: http://www.europa.eu.int/european_council/conclusions/index_it.htm.

⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni “La politica industriale in un'Europa allargata”, COM (2002) 714 def., Bruxelles, 11 dicembre 2002.

⁵ Libro verde della Commissione europea “L'imprenditorialità in Europa”, COM (2003) 27, Bruxelles, 21 gennaio 2003.

Il Consiglio istituito a Siviglia possiede le potenzialità per svolgere un ruolo fondamentale nel condurre questo nuovo processo. Si tratta, infatti, di una sede appropriata per tracciare il contributo che la politica industriale può dare all'obiettivo di Lisbona, per controllarne i progressi, per garantire la coerenza tra le politiche e migliorarne le interazioni. Questo Consiglio potrà così assumere il ruolo orizzontale che gli è proprio, assicurando la competitività nei suoi aspetti generali, tenendo conto simultaneamente delle peculiarità del mercato interno, dell'industria e della ricerca. È nel corso del semestre italiano che tale nuovo Consiglio sembra perdere il suo aspetto settoriale e divenire così un organismo realmente integrato. In particolare, già in occasione della Riunione informale dei Ministri per la Competitività - tenutasi a Roma nei primi giorni della Presidenza italiana dell'Unione⁶ - è emersa la possibilità concreta di attuare una strategia integrata per la competitività⁷ e di infondere nuovo dinamismo all'economia europea, con il contributo fondamentale della Commissione europea e delle delegazioni partecipanti.

La competitività: ruolo e applicazioni nell'Unione Europea

Al fine di comprendere pienamente il concetto di competitività e delle politiche a essa correlate, appare opportuno approfondire il merito. Essa, intesa come capacità di un'economia di garantire su basi sostenibili alla propria popolazione livelli di vita elevati e in crescita e alti tassi di occupazione, è il fulcro della strategia emersa dal vertice portoghese.

Il concetto di competitività, così come delineato a Lisbona, significa assicurare che il mercato interno sia completato e ampliato e, soprattutto, comporta la creazione di un am-

⁶ *Presidency Summary Conclusion*, Riunione informale dei Ministri per la competitività su "Which Policies for a Competitive Europe in a Global Market", Roma, 11-12 luglio 2003.

⁷ Come richiesto dal Consiglio europeo di Bruxelles, 20 e 21 marzo 2003. In rete: <http://ue.eu.int/newsroom/makeFrame.asp?MAX=&BID=76&DID=75145&LANG=9&File=/pressData/it/ec/75145.pdf&Picture=0>.

biente in cui le imprese e gli imprenditori possano prosperare e aumentare gli investimenti nella ricerca. In tale direzione e in un contesto politico ed economico mutato, questo Consiglio dovrebbe essere utilmente consultato - nell'ambito del processo decisionale del Consiglio dell'Unione - sulle proposte che si ritenga possano avere effetti sostanziali sulla competitività, ferma restando la responsabilità di tutte le formazioni consiliari di valutare l'impatto nei rispettivi settori operativi. Tale assise, potenziando la competitività e la crescita economica dell'Unione, favorirà la definizione di una strategia globale del sistema Europa, con una funzione che risulterà complementare ai lavori svolti dal Consiglio per gli Affari Economici e Finanziari (ECOFIN) nell'assicurare la realizzazione delle riforme economiche.

In tale ambito, un'adeguata politica industriale dedicata alla promozione e all'integrazione delle imprese nazionali in un sistema produttivo internazionale, può contribuire ad un'accelerazione del processo di convergenza economica dei nuovi Stati membri. La "nuova" riforma economica europea, perseguendo obiettivi quali l'inserimento sociale, la protezione dell'ambiente, l'allargamento, la riduzione della disoccupazione, favorisce anche la produttività europea.

In termini operativi, la competitività dell'Unione europea va perseguita mediante il rafforzamento del mercato interno, la promozione della conoscenza e il miglioramento del contesto economico in cui operano le imprese.

In merito al primo aspetto è utile richiamare l'importanza della strategia per il mercato interno in qualità di strumento chiave per il coordinamento delle politiche economiche dell'Unione, insieme agli indirizzi di massima per le medesime⁸ e alle linee direttive per l'occupazione⁹. In particolare, sembra opportuno individuare le debolezze strutturali, che tuttora impe-

⁸ Cfr. Raccomandazione della Commissione relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità (per il periodo 2003-2005), COM (2003) 170 def., Bruxelles, 8 aprile 2003.

⁹ Cfr. Proposta di Decisione del Consiglio relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, COM (2003) 176 def., Bruxelles, 8 aprile 2003.

discono il pieno sviluppo delle potenzialità economiche dell'Unione e ne ostacolano un processo di crescita endogena. Più precisamente emerge la necessità di migliorare il contesto del mercato interno europeo mediante l'eliminazione delle restanti barriere agli scambi e l'accesso ai servizi transfrontalieri. La competitività delle imprese comunitarie è, infatti, in ampia misura influenzata dal corretto funzionamento del mercato interno: il tasso di imprenditorialità può crescere solo se verranno intraprese riforme microeconomiche, capaci di accelerare lo smantellamento degli ostacoli alla promozione di un ambiente favorevole alle imprese e di assicurare la piena attuazione delle libertà fondamentali dell'Unione, anche ai fini della realizzazione di un reale mercato unico¹⁰.

Al fine di dare un rinnovato impulso all'integrazione del mercato interno in un'Europa allargata, sembra altresì necessario realizzare interventi strutturali. In particolare, maggiori investimenti in ricerca e sviluppo (R&S) sarebbero auspicabili per ridurre il divario nella spesa pubblica europea in questo settore rispetto a quella degli Stati Uniti, al fine di colmare il *gap* negli investimenti per la ricerca civile e, infine, per ridimensionare la debolezza strutturale dell'apparato produttivo europeo. Utilizzo e diffusione della conoscenza diventano così fondamentali anche per sostenere l'attuale vantaggio competitivo che l'Unione possiede in alcuni settori centrali quali il chimico, il farmaceutico e il trasporto ferroviario¹¹.

In questo senso, va esaminata una possibile interpretazione di maggiore flessibilità del patto di stabilità e crescita¹², anche

¹⁰ Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Strategia per il mercato interno. Priorità 2003-2006", COM (2003) 238 def., Bruxelles, 7 maggio 2003.

¹¹ Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Politica dell'innovazione: aggiornare l'approccio dell'Unione europea nel contesto della strategia di Lisbona", COM (2003) 112 definitivo, Bruxelles, 11 marzo 2003.

¹² Cfr. Risoluzione del Consiglio europeo sul patto di stabilità e crescita, Amsterdam, 17 giugno 1997 e Risoluzione del Consiglio europeo su crescita e occupazione, Amsterdam, 16 giugno 1997, Gazzetta Ufficiale del 2 agosto 1997.

alla luce di quanto già espresso dalla Comunicazione della Commissione europea in novembre¹³ e richiamato dall'ultimo Consiglio di primavera. Sarebbe inoltre auspicabile anche un opportuno riorientamento dei fondi strutturali e degli aiuti di stato verso investimenti produttivi di carattere trasversale a sostegno della ricerca e sviluppo.

La R&S, infatti, costituisce un fattore essenziale anche per l'industria tradizionale, quale il settore tessile, l'abbigliamento e le calzature. A tale scopo, nell'ambito del Sesto programma quadro¹⁴, sono stati predisposti dei finanziamenti a sostegno del controllo di gestione e delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nei settori tradizionali.

Con riferimento al miglioramento del contesto economico in cui operano le imprese, sembra opportuno evidenziare l'importanza della strategia integrata in materia di competitività sancita nelle conclusioni del Consiglio europeo tenutosi a Bruxelles nel marzo di questo anno¹⁵ e ribadita nel corso del Consiglio Competitività di maggio¹⁶. Si conferma come - alle ormai consuete azioni di tipo orizzontale, miranti a migliorare le condizioni-quadro generali che influenzano la competitività industriale nel suo complesso - sia utile un esame specifico delle esigenze di competitività dei singoli settori industriali e in particolare, quelli che possiedono una funzione sostanziale per la crescita dell'economia europea. A riguardo, è ribadita l'importanza di agevolazioni per le piccole e medie imprese (principalmente per l'accesso al *capital risk*), di razionalizzazione dei sistemi di sviluppo intermedio, di meccanismi di trasferimento

¹³ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "Rafforzamento del coordinamento delle politiche di bilancio", COM (2002) 668, Bruxelles, 27 novembre 2002.

¹⁴ Cfr. Decisione n. 1513/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2002, relativa al Sesto programma quadro di azioni comunitarie di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione volto a contribuire alla realizzazione dello Spazio europeo della ricerca e all'innovazione (2002-2006), Gazzetta Ufficiale L 232 del 29 agosto 2002.

¹⁵ Cfr. Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles, 20 e 21 marzo 2003, v. *supra* nota 3, p. 98.

¹⁶ Cfr. Conclusioni del Consiglio Competitività, Bruxelles, 13 maggio 2003. In rete: <http://ue.eu.int/it/Info/index.htm>.

tecnologico e di implementazione della Carta europea per le piccole e medie imprese.

Da tale contesto, ne consegue che lo stretto legame tra le produzioni ad alta intensità di conoscenza e le dinamiche di sviluppo socio-economico hanno indotto gli Stati membri a condividere la proposta della Commissione di porre - quale obiettivo per il 2010 - il conseguimento di un livello di investimenti in ricerca pari al 3% del prodotto interno lordo. Questa decisione, attraverso un incremento degli investimenti pubblici, consente al sistema privato di arrivare ai due terzi dell'investimento complessivo. La rilevanza delle piccole e medie imprese nel sistema economico europeo richiede che esse siano protagoniste nel nuovo scenario che si va delineando. Sembra opportuno, pertanto, rimuovere vincoli e ostacoli presenti nelle attuali normative comunitarie e nazionali e potenziare i più efficaci strumenti di incentivazione, al fine di sostenere una nuova capacità di innovare e di crescere.

Il nuovo Consiglio Competitività ha ribadito la necessità di eliminare le debolezze strutturali che impediscono il pieno sviluppo delle potenzialità economiche dell'Unione e ne ostacolano un processo di crescita endogena. Il completamento e il funzionamento del mercato interno diviene un'esigenza ancora più determinante in un'Europa allargata: si potrà così sfruttare tutto il suo potenziale in termini di competitività, crescita e occupazione. Dal canto suo, l'ultimo Consiglio europeo di primavera ha rinnovato l'importanza centrale della competitività nel processo di crescita dell'Unione, enfatizzandone il ruolo prioritario nell'accelerare le riforme economiche.

La competitività e il semestre italiano di Presidenza

Nel perseguire una strategia integrata per la competitività¹⁷, la Presidenza italiana ha ritenuto necessario stabilire un programma di orientamento a breve e a medio termine. In un'Eu-

¹⁷ Come richiesto dal Consiglio europeo di Bruxelles del 20 e 21 marzo 2003, v. *supra* nota 3, p. 98.

ropa allargata, i presupposti per rafforzare la competitività risiedono nella “ottimizzazione” del funzionamento dei mercati e nell’apertura di nuovi in aree finora escluse, promuovendo l’imprenditorialità e incrementando gli investimenti in ricerca e sviluppo. Di fronte all’ampiezza di tali sfide, si è elaborata una metodologia di lavoro capace di fornire al Consiglio Competitività gli strumenti per compiere effettivamente il proprio mandato. La Presidenza svolge, infatti, una funzione preponderante nel dare impulso a detto Consiglio, a maggior ragione se le sue posizioni sono il frutto di una condivisione con gli altri Stati membri e, in particolare, con la Presidenza precedente e le due successive. Solo con un periodo temporale di più ampio respiro si è in grado di definire una strategia capace di essere realmente incisiva nel perseguire efficacemente l’obiettivo della competitività del sistema. La Presidenza italiana - d’intesa con quella greca, irlandese e olandese - ha lanciato l’idea di dare forza effettiva a questo Consiglio, integrando tra loro i settori mercato interno, industria e ricerca per superarne la frammentazione e fornire un utile contributo alla strategia competitività¹⁸.

Concretamente si sta lavorando su tre diversi livelli: a) l’integrazione delle politiche di pertinenza del Consiglio Competitività, b) l’interazione con gli altri Consigli¹⁹, c) l’interfaccia con il Consiglio ECOFIN. Con riferimento al primo aspetto, la Presidenza italiana ritiene opportuno enfatizzare i seguenti punti:

- fondare il lavoro di tale Consiglio su analisi economiche e indicatori chiave. A questo scopo, per raccogliere dati statisticamente significativi sarà necessario tener conto dei diversi aspetti correlati con la competitività. Gli Stati membri do-

¹⁸ Nel corso del 2003, al fine di avviare un effettivo discorso politico sulla competitività del sistema Europa i ministri italiani incaricati della competitività (Ministro per le Politiche Comunitarie, Ministro delle Attività produttive, Ministro dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca scientifica) hanno realizzato un intenso lavoro di negoziato mediante incontri bilaterali con i rispettivi omologhi degli altri Stati membri e di quelli di nuova adesione.

¹⁹ Si fa riferimento all’interazione con le formazioni consiliari attinenti alle politiche comunitarie: Agricoltura e pesca; Ambiente; Istruzione, gioventù e cultura; Occupazione, politica sociale, salute e consumatori; Trasporti, telecomunicazioni e energia.

vrebbero porre precisi obiettivi il cui raggiungimento dovrebbe essere basato sull'analisi degli indicatori;

- programmare gli incontri del Consiglio sulla base dei punti correlati con la competitività, derivati dalle analisi della Commissione europea²⁰;
- fornire da parte della Commissione, una strategia bilanciata, riferita alle politiche più direttamente coinvolte, in modo da ottenere maggior coordinamento e coerenza tra le stesse, utilizzando gli indicatori e le informazioni abitualmente già raccolte e focalizzando l'attenzione sugli argomenti con maggiore impatto sulla competitività;
- preparare, attraverso il lavoro congiunto del Gruppo di alto livello competitività e crescita, del Gruppo ricerca e del Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER), le discussioni politiche del Consiglio sulle tematiche strategiche della competitività da individuare ogni anno.

In merito all'interazione del Consiglio Competitività con gli altri Consigli, risulta sempre più evidente l'interdipendenza tra le linee politiche e la competenza di ciascuno di essi. Si ritiene, pertanto, utile monitorare le attività dei Consigli che hanno effetti sostanziali sulla competitività. Dall'analisi di tali attività, quello della Competitività potrebbe far conoscere le proprie opinioni alle altre formazioni consiliari.

Per quanto riguarda l'interfaccia con il Consiglio Affari economici e finanziari, appare essenziale la sinergia tra le politiche atte a perseguire riforme strutturali e gli obiettivi di politica macroeconomica. Il settore fiscale, ad esempio, è cruciale per la competitività delle imprese. Ne deriva, da un lato, che le politiche macroeconomiche svolgono un ruolo chiave nel sostenere la crescita e l'occupazione e nel mantenere la stabilità dei prezzi. Dall'altro, per accrescere il potenziale di crescita dell'Unione le riforme

²⁰ Tale valutazione potrebbe essere il risultato di una revisione annuale basata su informazioni ottenute nei vari rapporti europei esistenti; dati provenienti dai singoli Stati membri; altre proposte politiche, elaborate dalla Commissione europea, su una stima ad ampio spettro in materia di competitività delle imprese; un ampio dibattito politico con cadenza periodica sui progressi registrati nella attuazione della strategia per la competitività e il suo rapporto con il processo di Lisbona.

strutturali vanno per quanto possibile attuate in modo globale e coordinato; pertanto, rendendo l'economia più flessibile, contribuiscono a loro volta alla stabilità macroeconomica.

In linea con gli obiettivi esposti, si è tenuta a Roma l'11 e il 12 luglio 2003 la Riunione informale dei Ministri per la Competitività. Nel corso dei lavori è emerso il sostanziale accordo, da parte della Commissione europea e delle trentadue delegazioni presenti²¹, nel superare la suddivisione settoriale del Consiglio Competitività, nel riconoscere il ruolo trasversale in tutte le azioni dell'Unione e soprattutto nel fornire un utile contributo al Consiglio europeo di primavera. Questo costituisce, infatti, la sede adeguata per la definizione delle misure indispensabili per l'attuazione dell'agenda di Lisbona e per dare nuovo slancio alle riforme economiche dell'Unione.

Conclusioni

La riforma economica europea, dunque, persegue svariati obiettivi quali l'inclusione sociale, la protezione ambientale, l'agevolazione del processo di allargamento, la lotta alla disoccupazione e soprattutto il miglioramento della competitività europea. In tale ambito, si colloca l'azione del Consiglio europeo di primavera, nel corso del quale si verificano annualmente i progressi del processo in questione. I Consigli del settore economico e sociale forniscono, infatti, importanti suggerimenti al Consiglio europeo di primavera, evidenziando le priorità nelle rispettive aree di competenza. In tale contesto, il Consiglio Competitività è stato incaricato dal vertice europeo di assumere attivamente un ruolo orizzontale nello stimolare la competitività e la crescita nell'ambito di una strategia integrata. Il lavoro del Consiglio Competitività completerà così quello svolto dal Consiglio ECOFIN e dalle altre formazioni consiliari assicurando la creazione di un ambiente economico atto a garantire una crescita non inflattiva in tutta l'Unione europea.

²¹ Hanno partecipato i rappresentanti dei quindici Stati membri dell'Unione e dei dieci paesi di nuova adesione, dei tre candidati e dei quattro membri dell'*European Free Trade Area* (EFTA).

Alla luce di tali sviluppi e al fine di ampliare gli strumenti idonei a garantire un approccio trasversale alla politica della competitività dell'Unione, sembra indispensabile, da un lato, una gestione integrata dei *dossier* riguardanti il settore del mercato interno, della politica industriale e della ricerca; dall'altro, riconoscerne la natura dinamica, capace di estendersi anche ad altri settori quali, ad esempio, le infrastrutture, l'ambiente e le telecomunicazioni. In questi mesi, la Presidenza italiana, dunque, si è adoperata per sostenere la realizzazione di un sistema economico in grado di favorire la crescita e la competitività in Europa. Una strategia adeguata in questa direzione è, infatti, determinante per fare dell'Unione l'economia della conoscenza più competitiva del mondo entro il 2010. A tale necessità fa da cassa di risonanza l'“imperativo” emerso nel recente vertice di Bruxelles²² che ha ribadito: *“il ruolo centrale del Consiglio Competitività nell'assicurare che tale approccio integrato venga applicato sul campo, contribuendo così alla creazione di un contesto favorevole per le imprese, di un mercato interno efficiente e di maggiori attività di ricerca e innovazione”*.

²² Cfr. Consiglio europeo di Bruxelles del 16 e 17 ottobre 2003. In rete: <http://ue.eu.int/newsroom/makeFrame.asp?MAX=&BID=76&DID=77685&LANG=11&File=/pressData/it/ec/77685.pdf&Picture=0>.

