



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 5 dicembre 2007 (11.12)  
(OR. en)**

**16205/07**

**ECOFIN 505  
COMPET 428**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea

Data: 22 novembre 2007

Destinatario: Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante

Oggetto: Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca centrale europea  
L'economia dell'UE: rassegna 2007  
- Spostare più avanti la frontiera della produttività in Europa

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2007) 721 definitivo.

All.: COM(2007) 721 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 21.11.2007  
COM(2007) 721 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO  
EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, AL  
COMITATO DELLE REGIONI E ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA**

**L'economia dell'UE: rassegna 2007**

**Spostare più avanti la frontiera della produttività in Europa**

**{SEC(2007) 1507}**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, AL COMITATO DELLE REGIONI E ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA**

**L'economia dell'UE: rassegna 2007**

**Spostare più avanti la frontiera della produttività in Europa**

**L'Unione europea, nella sua varietà, è una delle economie più avanzate e produttive del mondo** e si colloca ai primi posti nelle classifiche mondiali in termini di produzione per lavoratore e reddito reale pro capite. Anche se registrano ancora un certo ritardo rispetto alle economie di mercato più mature degli altri Stati membri della UE, gli Stati membri che hanno recentemente aderito all'Unione stanno recuperando rapidamente, soprattutto grazie al flusso costante di investimenti diretti esteri e alla politica di coesione della UE, nonché all'adozione di infrastrutture legislative, regolamentari e istituzionali solide che sono tipiche delle economie di mercato ben funzionanti.

**Sussiste tuttavia uno scarto significativo di tenore di vita tra l'Unione europea e l'economia più avanzata del mondo, gli Stati Uniti.** Dopo un periodo di rapido recupero negli anni '50 e '60, questo processo si è interrotto all'inizio degli anni '70. Oggi il tenore di vita nella UE, misurato in termini di PIL pro capite, continua ad essere di 1/3 inferiore a quello degli USA - nonostante il positivo incremento del numero di persone in età lavorativa che partecipano al mercato del lavoro della UE registrato negli ultimi anni.

**La causa principale di questa situazione è l'andamento divergente della produttività.** Per quanto le esperienze differiscano sensibilmente da uno Stato membro all'altro, dalla metà degli anni '90 la crescita della produttività – sia essa misurata per ore lavorate, per lavoratore dipendente o rispetto ad un insieme di fattori tra cui il lavoro e il capitale - è di fatto rallentata nell'Unione europea, mentre è considerevolmente accelerata negli Stati Uniti. Ad esempio la crescita della produttività oraria del lavoro nell'UE-15 è scesa dal 2% durante il periodo 1981-1995 all'1½% nel periodo 1995-2000 e successivamente all'1% nel periodo 2000-2005. Per contro, gli USA hanno registrato un netto miglioramento dei loro risultati in materia di produttività, in quanto l'incremento medio annuo durante gli stessi periodi è passato da 1¼% al 2% e quindi a quasi il 2½%.

**Adottando la strategia di Lisbona nel marzo 2000, i leader europei hanno attribuito massima importanza al miglioramento della produttività nella UE e ad un incremento sostenuto dell'occupazione.** Questo approccio può essere sintetizzato con formule quali "economia basata sulla conoscenza" e "più posti di lavoro di qualità migliore". Finora gli sviluppi in materia di occupazione sono stati promettenti. Dal 1995 il tasso di occupazione dell'UE-15 è cresciuto dal 60 al 66%, mentre il tasso di disoccupazione è sceso da oltre il 10% a meno del 7% - un livello mai visto da molti anni a questa parte. È evidente che le politiche del mercato del lavoro intese ad accelerare la crescita dell'occupazione sono state fruttuose, mentre le politiche orientate al miglioramento della produttività – in particolare le misure volte a promuovere l'investimento in capitale umano, ad incoraggiare la riforma della regolamentazione e a stimolare lo spirito imprenditoriale e l'innovazione – sono state finora meno efficaci o forse necessitano di tempi più lunghi prima di dare i loro frutti.

**Il miglioramento della produttività e l'incremento dell'occupazione possono andare di pari passo.** È ovviamente forte la tentazione di supporre che il "miracolo" verificatosi di recente sul piano dell'occupazione abbia comportato un rallentamento della produttività e che tale rallentamento sia stato il prezzo da pagare. Se la crescita più rapida dell'occupazione comporta un minore utilizzo di capitale per lavoratore e se aumenta il numero di lavoratori poco qualificati, l'obiettivo di creare posti di lavoro e quello di aumentare la produttività possono effettivamente entrare in conflitto. Ma questo effetto combinato è limitato e attenuato dall'impatto dello sviluppo e della diffusione delle nuove tecnologie e delle migliori pratiche di lavoro – purché tale sviluppo e diffusione siano realmente rapidi, il che costituisce ancora una sfida, soprattutto negli Stati membri più avanzati che sono prossimi alla frontiera tecnologica, ma sono lenti nell'adottare le innovazioni che coincidono con tale frontiera. Se i mercati del lavoro e dei prodotti funzionano correttamente e il progresso tecnologico avanza, una crescita elevata dell'occupazione è compatibile con una crescita elevata della produttività.

**Nella UE la crescita della produttività ha ripreso a salire dalla metà del 2005.** Si spera che questo miglioramento sia in parte strutturale anziché ciclico e che non possa essere ascritto solo al consolidamento della ripresa. È in effetti possibile che le riforme passate destinate a rilanciare la produttività abbiano iniziato finalmente a dare dei risultati e che pertanto il recente incremento della produttività sia parzialmente strutturale e collegato ad una maggiore efficienza. Tuttavia, in base alla *Rassegna dell'economia dell'UE per il 2007* pubblicata unitamente alla presente comunicazione, è opportuno essere prudenti: a tutt'oggi vi sono pochi elementi a riprova di una ripresa strutturale della produttività.

**Vi sono ampi margini per stimolare la produttività in Europa, in particolare promuovendo l'innovazione, intensificando gli investimenti nel capitale umano e nel capitale collegato alle TIC, favorendo la concorrenza e razionalizzando la regolamentazione dei mercati dei prodotti, del mercato del lavoro e dei mercati finanziari.** Ciò è stato messo in evidenza nel 2005 con la revisione della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, che ha posto l'accento su pacchetti di riforme integrate globali, sulla cosiddetta "appropriazione nazionale" degli impegni di riforma e su una maggiore complementarità tra le riforme intraprese a livello europeo e a livello nazionale. La tendenza in atto dalla metà degli anni '90 sembra indicare che l'Unione europea non ha ancora sfruttato appieno i vantaggi della rivoluzione delle tecnologie dell'informazione e dell'accelerazione della divisione internazionale del lavoro collegata con l'integrazione economica internazionale. Le valutazioni effettuate dalla Commissione e dal Consiglio indicano che le riforme hanno registrato dei progressi, ma che il loro ritmo e la loro intensità variano da uno Stato membro all'altro. L'Unione europea non può più permettersi di farsi sfuggire le opportunità di un'accelerazione della crescita della produttività offerte dalle riforme strutturali. Tenuto conto dell'invecchiamento della popolazione e dell'incremento della concorrenza mondiale, è fondamentale stimolare la produttività per garantire una crescita economica sostenuta nel medio e lungo termine<sup>1</sup>.

## **1. PRINCIPALI RISULTATI DELLA RASSEGNA**

**L'Unione europea ha registrato un rallentamento della produttività nella seconda metà degli anni '90.** Questa evoluzione è in netto contrasto con quella registrata negli Stati Uniti.

---

<sup>1</sup> Cfr. in questo contesto anche la Comunicazione della Commissione – "Aumentare la crescita della produttività: punti chiave della relazione sulla concorrenzialità europea per il 2007". COM (2007) 666 definitivo.

In Europa questa tendenza riflette principalmente il rallentamento che ha colpito pesantemente due grandi Stati membri dell'area dell'euro, la Spagna e l'Italia, e più lievemente le altre grandi economie. Infatti, la produzione in Germania e in Francia, a differenza che in Spagna e in Italia, è sfuggita alla tendenza generale di un ribasso della produttività che ha caratterizzato gli anni '90. Dall'inizio del secolo la UE non ha più registrato alcun calo della crescita tendenziale della produttività, che dalla metà del 2005 registra invece una ripresa. Si suppone tuttavia che questa rinnovata crescita della produttività sia in parte ciclica, ovvero da collegarsi all'accelerazione della ripresa economica, poiché attualmente non si dispone di dati sufficienti per attestarne la natura strutturale.

**Il differenziale di crescita della produttività tra la UE e gli USA che si registra dal 1995 risulta principalmente dalle tendenze divergenti per quanto concerne la produttività totale dei fattori (TFP) – vale a dire una misura dell'efficienza con la quale sono utilizzati tutti i fattori, compreso il lavoro, le attrezzature destinate all'informazione e alla comunicazione (capitale TIC) e il capitale tradizionale (attrezzature e strutture).** Le differenze tra le due economie per quanto concerne la crescita del capitale per lavoratore svolgono un ruolo molto meno significativo nel determinare il differenziale di produttività. Ciononostante un'ulteriore suddivisione del contributo dei servizi di capitali rivela che negli Stati Uniti si osserva uno spostamento dal capitale tradizionale al capitale collegato alle TIC, in particolare nel settore dei servizi privati, mentre in Europa non si osserva alcuna tendenza analoga. Nella misura in cui il capitale collegato alle TIC favorisce la produttività, questo spostamento può altresì contribuire a spiegare il crescente differenziale di produttività tra le due economie.

**Il differenziale di crescita della TFP tra la UE e gli Stati Uniti è attribuibile quasi totalmente ai risultati mediocri di un numero limitato di settori, rispetto ai quali svolgono un ruolo fondamentale le strutture economiche, le dimensioni relative dei settori e le questioni connesse alla regolamentazione.** Un'analisi dettagliata per settore rivela che ciò riguarda principalmente il commercio all'ingrosso e al dettaglio, servizi immobiliari ed altri servizi destinati alle imprese, attrezzature elettriche ed ottiche (inclusi i semiconduttori, la principale industria produttrice di TIC) ed in misura minore i servizi finanziari. Lo scarso livello delle spese private di R&S nel settore delle TIC in Europa rispetto agli USA è dovuto principalmente alle differenze di struttura industriale, in particolare le dimensioni ridotte del settore dell'alta tecnologia nella UE. Le questioni inerenti alla regolamentazione, in particolare le regole in materia di ingresso e di uscita dal mercato, sembrano svolgere un ruolo nei servizi finanziari e nei servizi alle imprese, mentre la scarsa produttività dei settori del commercio all'ingrosso e al dettaglio della UE è dovuta in parte ai vincoli nell'uso delle economie di scala. Per contro, è positivo constatare che la UE ha conseguito risultati nettamente migliori rispetto agli USA per quanto riguarda le cosiddette industrie di rete, in particolare grazie agli incrementi di efficienza connessi alla deregolamentazione verificatasi negli ultimi due decenni.

**Il rallentamento della produttività nella UE è stato accompagnato da una crescita dell'occupazione senza precedenti.** È legittimo chiedersi se i due fenomeni siano collegati. La tesi di una possibile conflittualità tra incremento della produttività e incremento dell'occupazione sembra potersi fondare in parte sulla storia economica del dopoguerra. Negli anni '70 e '80 l'Unione europea ha registrato una crescita relativamente rapida della produttività abbinata ad una crescita lenta dell'occupazione, mentre negli Stati Uniti si assisteva ad una crescita rapida dell'occupazione e ad un rallentamento della produttività. Durante tale periodo i rapidi incrementi del prezzo del petrolio ed il connesso aumento dei costi legati ai salari reali in molti paesi dell'UE (giacché i lavoratori ripercuotevano l'aumento dei prezzi dell'energia sui datori di lavoro tramite le loro rivendicazioni salariali) hanno

provocato una sostituzione del lavoro con il capitale, cosicché la rapida crescita della produttività del lavoro è avvenuta nel quadro di una massiccia soppressione di posti di lavoro. Tuttavia, interpretare questo fenomeno come la dimostrazione dell'esistenza di un conflitto tra produttività e occupazione è in certa misura corretto, ma può anche essere fuorviante. Di fatto l'esperienza degli USA, che dalla metà degli anni '90 registrano ottimi risultati sia sul fronte dell'occupazione che su quello della produttività, contraddice tale tesi. I forti incrementi della produttività derivanti dall'innovazione e dal miglioramento delle pratiche di lavoro, che hanno caratterizzato l'economia americana nell'ultimo decennio, hanno reso più produttivi sia il lavoro che il capitale e hanno pertanto stimolato la domanda di entrambi. Di conseguenza l'innovazione non ha affatto danneggiato l'occupazione ed in linea di massima non dovrebbe farlo salvo se le istituzioni del mercato del lavoro resistono al cambiamento e se le imprese sono scarsamente incentivate dal mercato ad adattarsi.

**La crescita dell'occupazione può essere collegata a perdite di produttività, ma l'effetto sulla tendenza globale è limitato.** Alcune riforme del mercato del lavoro, come l'introduzione di contratti di lavoro e orari di lavoro flessibili unitamente a pratiche di negoziazione salariale più favorevoli all'occupazione, possono portare a perdite di produttività nella misura in cui vengono impiegate categorie meno produttive di forza lavoro e l'utilizzo del capitale per lavoratore diminuisce. L'analisi empirica lo conferma globalmente sebbene l'incidenza sembri piuttosto limitata. La ricerca econometrica stima una perdita di produttività relativa del 10-40% per un dato incremento dell'occupazione, mentre le simulazioni del modello macroeconomico QUEST della DG ECFIN indicano un calo della crescita della produttività di circa il 20% per un dato incremento dell'occupazione. Dalle stime econometriche risulta che le politiche che favoriscono le prospettive di occupazione dei lavoratori "marginali" – ad esempio gli incentivi fiscali per il lavoro temporaneo e a tempo parziale, i tagli delle imposte mirati per i lavoratori scarsamente qualificati e a basso reddito, i sussidi all'occupazione, i programmi di creazione diretta di posti di lavoro e le prestazioni collegate all'occupazione - potrebbero avere incrementato l'occupazione di poco più dell'1% nel periodo 2001-06 nei paesi in cui sono state applicate tali politiche; ci sarebbe stato inoltre un impatto negativo limitato sulla crescita della produttività dell'ordine di  $\frac{1}{4}$  -  $\frac{1}{2}$ %, ovvero circa il 25% della crescita dell'occupazione. Inoltre in taluni paesi, come l'Italia e la Spagna, la regolarizzazione dei lavoratori illegali potrebbe aver influito negativamente sulle statistiche in materia di produttività del lavoro.

**Gli sviluppi recenti in materia di occupazione da un lato e di produttività dall'altro sono determinati da fattori propri, ma possono beneficiare mutualmente di una strategia globale volta a favorire la creazione di posti di lavoro e la crescita.** Lo strumento più efficace sono le politiche intese a creare una "società delle conoscenze", che rientra tra le priorità dell'agenda politica dell'Unione europea come previsto dalla strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. In questo quadro gli Stati membri hanno inserito una serie di misure politiche volte a rafforzare la crescita della TFP nei loro programmi nazionali di riforme. Le politiche intese a promuovere la produttività sostenendo l'occupazione possono essere raggruppate in tre grandi categorie: i) il rafforzamento delle conoscenze; ii) il potenziamento delle forze concorrenziali; e iii) l'aumento della flessibilità.

i) **Il rafforzamento delle conoscenze implica un incremento quantitativo e qualitativo degli investimenti in R&S e capitale umano.** Le politiche hanno perseguito l'obiettivo di restringere lo scarto tra gli Stati Uniti e l'Unione europea per quanto riguarda gli investimenti in R&S e capitale umano. Gli USA investono quasi il 3% del PIL in R&S ed oltre il 7% in istruzione, a fronte rispettivamente di quasi il 2% e del 5½% nella UE. L'UE si adopera per rimediare a questa situazione da prima dell'adozione della strategia di Lisbona nel 2000: il

processo di Bologna mira ad esempio a creare uno Spazio europeo dell'istruzione e ad armonizzare le qualifiche accademiche. Lo Spazio europeo dell'istruzione mira a superare la frammentazione e ad aumentare gli effetti di ricaduta degli investimenti in R&S. Inoltre nel quadro della strategia di Lisbona gli Stati membri si sono impegnati ad accrescere la spesa per la R&S (che in gran parte dovrà essere finanziata da fonti private, il che costituisce la causa principale del differenziale di spesa per R&S tra la UE e gli USA), il livello di istruzione formale ed il grado di qualifica dei lavoratori.

**Il sostegno pubblico a favore degli investimenti nella R&S e nell'istruzione è motivato dagli effetti positivi di tali attività sul benessere e la crescita.** Le simulazioni realizzate con il modello QUEST dimostrano che le azioni intese a sostenere gli investimenti in R&S potrebbero accelerare significativamente la crescita economica e la crescita della produttività. In particolare, se nella UE l'intensità della R&S dovesse crescere dall'1,8% del PIL nel 2005 al livello previsto del 2,6% del PIL entro il 2010 (sulla base degli obiettivi fissati dagli Stati membri nei loro programmi di riforma nazionali), la crescita sia del PIL che della produttività aumenterebbe di 0,2 punto percentuale all'anno. E questo effetto potrebbe raddoppiare se si tiene conto degli effetti transfrontalieri favorevoli. Sebbene le ripercussioni sull'occupazione aggregata sarebbero minime, si osserverebbe uno spostamento della domanda dai lavoratori poco qualificati a quelli altamente qualificati nel breve e medio termine.

**Affinché le politiche di R&S siano efficaci, devono essere riunite alcune condizioni preliminari.** Gli effetti favorevoli summenzionati potrebbero non concretizzarsi se non sono soddisfatte alcune condizioni preliminari. Ad esempio vi può essere un effetto di sostituzione se il settore privato utilizza le sovvenzioni impreviste per ridurre i propri finanziamenti. Non è inoltre ovvio che il governo sia in grado di selezionare più accuratamente del settore privato i progetti di R&S che val la pena di sviluppare, per quanto tale problema sia meno pertinente se il sostegno assume la forma di incentivi fiscali (anziché sovvenzioni mirate). Ma nel caso di incentivi fiscali vi è un rischio maggiore di "perdita secca" se il governo finanzia investimenti di R&S che sarebbero stati comunque effettuati. Questi rischi istituzionali possono essere meno rilevanti se il contesto nel quale operano i soggetti pubblici e privati è favorevole, il che significa tra l'altro protezione efficace dei diritti di proprietà intellettuale, lavoratori ben formati e qualificati, concorrenza ben funzionante e solidi legami tra la ricerca pubblica e la ricerca privata.

**L'efficacia e l'efficienza in termini di costi dell'istruzione devono essere altresì garantite in tutta l'Unione europea.** Le inefficienze dei sistemi di istruzione appaiono rilevanti in taluni Stati membri, visto che altri Stati membri raggiungono gli stessi risultati con risorse nettamente più limitate ovvero, in altri termini, che risorse equivalenti potrebbero consentire di pervenire a risultati migliori. Ciò è particolarmente preoccupante poiché il capitale umano non è soltanto un fattore determinante per la qualità della forza lavoro e la produttività in quanto tale, ma anche perché può accrescere la capacità innovativa delle economie. In particolare, i paesi che sono prossimi alla frontiera tecnologica – come lo sono molti Stati membri della UE - debbono rafforzare la propria capacità di adottare nuove tecnologie, il che implica importanti sforzi per conservare e migliorare per quanto possibile la qualità dell'istruzione, in particolare di quella superiore.

*ii) La concorrenza è fondamentale sia per il livello che per il tasso di crescita della produttività.* La contendibilità del mercato spinge le imprese ad innovare e favorisce il turnover tra imprese incoraggiando le più competitive ad entrare nel mercato e le meno competitive ad uscirne. La preoccupazione che una concorrenza intensa dissuaderebbero le imprese dall'innovare in quanto la pressione sui margini di utile impedirebbe di disporre dei

fondi necessari non sembra fondata, anche se la realtà sembra indicare che l'impresa più innovativa in un mercato è di consueto l'impresa dominante. Le politiche della UE volte ad intensificare la concorrenza hanno una triplice dimensione e per quanto il loro obiettivo prioritario non sia quello di accrescere la produttività danno chiaramente un contributo in tal senso. Innanzitutto un mercato unico pienamente funzionante stimola la produttività aumentando l'esposizione delle imprese alla concorrenza esterna, consentendo di beneficiare di economie di scala (anche per le attività di R&S) e facilitando il trasferimento di tecnologie e di competenze manageriali al di là delle frontiere. Inoltre, come già indicato, la liberalizzazione e la regolamentazione delle industrie di rete come le telecomunicazioni, l'elettricità, il gas, i servizi postali, le ferrovie, i trasporti stradali e aerei, hanno contribuito a migliorare la produttività. Infine la politica della concorrenza propriamente detta ha contribuito ad abbassare le barriere all'ingresso e ha reso più onerose le pratiche anticoncorrenziali.

**La ricerca empirica conferma gli effetti positivi dell'apertura dei mercati alla concorrenza per la produttività e la crescita ma anche per l'occupazione.** Le simulazioni effettuate con QUEST per misurare l'impatto in ciascuno di questi ambiti, separatamente o congiuntamente, confermano la necessità di garantire la concorrenza in tutta l'economia. Dopo aver calcolato l'impatto macroeconomico delle riforme dei mercati dei prodotti realizzate nel periodo 1995-2003, le simulazioni indicano un effetto positivo sul PIL di quasi 1½%, consistente in una crescita dell'occupazione dell'1% ed un aumento della produttività del lavoro dell'½%. Ciò è un'ulteriore conferma del fatto che le politiche volte ad accrescere la produttività possono anche avere un'incidenza positiva sull'occupazione, ovvero che l'incremento dell'occupazione e della produttività non sono tra loro incompatibili come talora ritenuto.

**iii) Una maggiore flessibilità è indispensabile per poter adattare agevolmente le strutture di produzione ad una maggiore specializzazione e ad una più forte diversificazione in nuovi settori che presentano un vantaggio comparativo relativo.** Lo spostamento in avanti della frontiera tecnologica necessario per restare competitivi a livello mondiale presenta dei costi in quanto espone l'economia ai cambiamenti strutturali. La capacità di aggiustamento dell'economia è pertanto fondamentale, non soltanto per garantire l'assorbimento di shock negativi evitando rallentamenti persistenti, ma anche per poter sfruttare al massimo lo sviluppo tecnologico. Tuttavia molti Stati membri della UE sembrano disporre di una capacità di adattamento limitata, a differenza degli Stati Uniti, dove si stima che la metà della crescita aggregata della produttività derivi dalla riallocazione delle risorse a beneficio di attività innovative. La capacità di aggiustamento della UE a fronte dello sviluppo tecnologico è inoltre ostacolata dalla limitata flessibilità consentita dalle istituzioni e dalla regolamentazione del mercato del lavoro. In particolare, una regolamentazione eccessivamente severa in materia di protezione dell'occupazione e retribuzioni minime troppo elevate possono nuocere alla mobilità del lavoro. Nel complesso, gli ostacoli strutturali all'ingresso sul mercato e all'espansione delle imprese contribuiscono ad accentuare il differenziale di produttività tra la UE e gli USA.

**Negli ultimi anni gli Stati membri della UE hanno adottato misure per agevolare la mobilità delle imprese e dei lavoratori, ma sono necessarie altre iniziative di più ampio respiro.** Le misure hanno avuto soprattutto la finalità di ridurre i costi amministrativi per gli operatori che entrano nel mercato e di migliorare l'accesso ai finanziamenti delle piccole e medie imprese. Inoltre diversi Stati membri hanno rivisto la loro legislazione sul fallimento per incoraggiare l'assunzione del rischio. Qualche riserva è legittima, nella misura in cui le politiche destinate alle imprese di determinate dimensioni (principalmente le PMI), in



particolare la riduzione dei contributi previdenziali al di sotto di un certo limite di posti di lavoro, potrebbe scoraggiare tali imprese a crescere superando così i limiti di ammissibilità, il che comporta però oneri in quanto la produttività delle nuove imprese aumenta notevolmente in caso di loro crescita. In termini aggregati, la riduzione di un quarto dei costi amministrativi imposti a tutte le imprese europee, stimati nell'ordine del 3%-4% del PIL, potrebbe determinare una crescita del PIL dell'1%. La soppressione degli ostacoli alla mobilità geografica e settoriale dei lavoratori consentirà altresì di promuovere un'allocatione più efficace delle risorse e di aumentare la crescita potenziale; inoltre, per poter essere un successo, la transizione ad un'economia basata sulla conoscenza deve essere accompagnata dal passaggio ad una formazione che duri tutto l'arco della vita.

## 2. CONCLUSIONI E PRINCIPALI IMPLICAZIONI POLITICHE

**È indispensabile un cambiamento di mentalità.** La globalizzazione e la rivoluzione delle TIC hanno smentito una serie di opinioni ampiamente diffuse, come quella ad esempio che solo i grandi paesi e le grandi imprese possono essere leader in campo tecnologico e che il commercio è il veicolo principale per la diffusione della tecnologia. Di fatto è emerso che i paesi piccoli possono essere all'avanguardia in settori specialistici, che le nuove tecnologie sono spesso sviluppate e introdotte da piccole imprese start-up e che la mobilità internazionale dei ricercatori e del capitale finanziario, e non il commercio, è il principale veicolo di diffusione.

**Sta emergendo un ampio consenso su quali siano i fattori che ostacolano la crescita della produttività e sulle misure necessarie per accelerarla.** Le restrizioni relative ai mercati del lavoro e dei prodotti, la mancanza di apertura agli investimenti diretti esteri e gli ostacoli all'accesso o alla creazione di nuove tecnologie e alla loro diffusione rientrano tra i principali elementi atti ad ostacolare la crescita della produttività sul lungo periodo. Una regolamentazione dei mercati dei prodotti che incoraggi la concorrenza, l'attività di R&S e la qualità del capitale umano sono per contro elementi che contribuiscono ad accelerare la crescita della TFP. Nel contempo occorre preservare gli obiettivi e i vantaggi più ampi della legislazione e della regolamentazione: in effetti la regolamentazione può persino favorire l'innovazione (ad esempio favorendo l'eco-innovazione oppure fissando norme tramite programmi "top-runner" e promuovendo così le energie rinnovabili o i prodotti che risparmiano energia).

**Una delle sfide di politica economica più urgenti e complesse per l'Unione consiste nell'affrontare le cause fondamentali della lenta crescita della produttività.** Le politiche volte a promuovere una crescita più rapida della produttività devono essere attuate globalmente per facilitare l'adattamento ad un quadro economico mondiale in rapido cambiamento e rispondere così agli inviti ad una maggiore competitività. Nel contempo le politiche tese ad incoraggiare una crescita più rapida della produttività possono aiutare a rispondere alle sfide sociali, economiche e di bilancio che l'invecchiamento della popolazione pone ai sistemi di welfare europei. Esse contribuiranno altresì a facilitare l'adattamento agli sviluppi sfavorevoli della competitività nell'area dell'euro.

**L'obiettivo della strategia rivista di Lisbona per la crescita e l'occupazione resta valido e dovrebbe essere perseguito con determinazione anche durante il prossimo ciclo.** Mantenere l'accento sul rafforzamento della R&S e dell'innovazione, su un quadro più dinamico per le imprese, sulla promozione della cosiddetta "occupabilità" del lavoratore ed un

incremento degli investimenti in risorse umane, energia e cambiamento climatico è tanto più importante ora che le riforme passate stanno cominciando a dare i propri frutti.

**Un certo numero di politiche fondamentali possono contribuire ampiamente ad accelerare la crescita della produttività nell'Unione europea.** L'analisi su cui si fonda la presente comunicazione indica che tali politiche devono mirare a:

- ***Promuovere livelli più elevati di investimento in R&S.*** Ciò dovrebbe includere in particolare gli investimenti privati, sostenuti da sistemi di finanziamento maggiormente fondati sul mercato come il finanziamento del capitale di rischio. Gli incentivi fiscali possono costituire un elemento importante di tale politica, ma ci si dovrebbe adoperare per minimizzare le perdite secche e garantire l'addizionalità. È necessario intensificare i collegamenti tra ricerca pubblica e privata e garantire una protezione più efficace dei diritti di proprietà intellettuale.
- ***Creare istituti di ricerca e di istruzione di livello internazionale.*** Lo sviluppo di competenze manageriali e di ricerca di livello elevato porterà l'economia ad alti tassi di innovazione e diffusione delle nuove tecnologie. Occorre accrescere il numero di ricercatori competenti se si vuole intensificare l'attività di R&S, altrimenti la maggiore domanda di tali competenze non farà che aumentare i costi salariali a danno di altre attività d'investimento. Le iniziative adottate nel quadro del processo di Bologna ai fini dell'armonizzazione delle qualifiche accademiche e della creazione dello Spazio europeo di ricerca dovrebbero contribuire a rafforzare la mobilità internazionale dei ricercatori qualificati, che è altamente necessaria. Al di fuori del settore specifico delle iniziative di ricerca, l'introduzione della "carta blu" nella UE (sull'esempio della Carta verde degli USA) potrebbe altresì rendere la UE più attraente per i lavoratori migranti. In taluni paesi occorre rimediare alle deficienze dei sistemi di istruzione per raggiungere risultati migliori. È altresì necessario adattare i sistemi di istruzione e di formazione per accrescerne la capacità di soddisfare le esigenze dell'economia e della società basata sulla conoscenza.
- ***Creare un mercato unico aperto, competitivo e perfettamente funzionante.*** Migliorare attivamente il carattere contendibile dei mercati, in particolare tramite la liberalizzazione dei servizi dei settori in cui i margini di crescita della produttività sono più elevati, è determinante per promuovere l'innovazione. Quadri di regolamentazione e istituzionali più flessibili e meno onerosi, che agevolino l'ingresso e l'uscita dall'attività, garantiscono un quadro dinamico e competitivo per le imprese. Ciò è particolarmente importante nel settore dei servizi, in particolare nel commercio al dettaglio. Sotto questo profilo, gli incrementi di efficienza connessi alla deregolamentazione delle industrie di rete degli ultimi due decenni possono servire da esempio. In effetti un obiettivo generale della strategia per la crescita e l'occupazione consiste nel porre in essere un quadro di regolamentazione trasparente, efficace e proporzionale alle esigenze e nel sopprimere gli oneri amministrativi inutili che ostacolano la crescita e frenano l'innovazione.
- ***Promuovere un approccio integrato per rafforzare sia la flessibilità che la sicurezza nel mercato del lavoro.*** Politiche sociali e del mercato del lavoro modernizzate possono coniugare esigenze di efficienza e considerazioni di equità. Strategie di flessicurezza dovrebbero essere elaborate ed attuate per sostenere l'occupazione ed agevolare la mobilità dei lavoratori grazie a quattro elementi che si rafforzano reciprocamente: i) accordi contrattuali flessibili e affidabili, ii) strategie globali di formazione lungo tutto l'arco della vita, iii) politiche attive ed efficaci per quanto riguarda il mercato del lavoro e iv) sistemi adeguati di sostegno dei redditi.

- **Migliorare la qualità delle finanze pubbliche.** La necessità di migliorare la competitività, le preoccupazioni relative alla sostenibilità di bilancio, le richieste sempre più pressanti dei contribuenti che il denaro pubblico sia utilizzato in modo più efficace e la necessità di riconsiderare la portata dell'intervento statale nell'economia hanno portato a concentrare i bilanci verso attività maggiormente atte ad accelerare la crescita e ad orientare le entrate fiscali e l'allocazione delle risorse nel settore pubblico verso una migliore efficienza ed efficacia. Ciò include in particolare la modernizzazione dell'amministrazione pubblica che può costituire un elemento chiave per garantire il controllo della spesa e il risanamento di bilancio. Raggiungere e mantenere finanze pubbliche sane, per evitare che il risparmio privato sia assorbito per il finanziamento del disavanzo pubblico, è di per sé una condizione essenziale per sostenere un investimento in capitale forte e sostenuto da parte del settore privato.

Per quanto numerosi aspetti di questo approccio siano stati annunciati negli ultimi anni nei programmi di riforma dei singoli paesi della UE, ed in taluni casi attuati, **i cambiamenti di mentalità necessari affinché il processo nel suo insieme abbia successo devono essere più profondi a livello sia nazionale che europeo. Una strategia globale che coniughi efficienza ed equità dovrebbe contribuire a dotare i cittadini delle competenze, del sostegno e degli incentivi di cui necessitano per aver successo in un mondo in piena evoluzione.**

**La strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione può costituire un vettore efficace per la gestione di questo processo di transizione, una transizione essenziale per far avanzare la frontiera della produttività in Europa.**