

## 7 PERCHÉ L'EUROPA CI CONVIENE: LE RAGIONI DI UNA APPARTENENZA ESSENZIALE

### 7.1 Premessa

Una corretta valutazione dei vantaggi che derivano dal processo di allargamento dell'Unione europea non può certamente prescindere dalle molteplici differenze storico-culturali ed economico-politiche di fatto esistenti fra gli Stati membri. I diversi background infatti hanno fatto sì che ciascun allargamento sia caratterizzato da proprie peculiarità che incidono diversamente su natura, confini e prospettive della realtà europea.

Diventa così difficile poter fare delle riflessioni conclusive generali.

E' pur vero tuttavia che uno "spirito europeo" pervade la Comunità europea: esso si esprime con regole e un sentire comuni che hanno creato una sorta di cornice entro la quale si svolgono le attività economiche e trova realizzazione un ambiente fertile per la ricerca, ma che non ha ancora completamente raggiunto una vera coesione politica, economica e sociale in grado di offrire pari opportunità a tutti i cittadini, ovunque essi si trovino nel territorio europeo.

Alla luce di tutto ciò ecco che allora il processo di allargamento si rivela un'enorme opportunità per rafforzare i legami all'interno dell'Unione europea, incoraggiare le PMI ad essere maggiormente attive in tema d'innovazione, internazionalizzazione e qualità, e infine per rendere più accessibili gli strumenti e le reti informative europee già esistenti che promuovono sinergie tra le aziende e le organizzazioni dei vari Stati membri e di quelli candidati.

L'allargamento costituisce dunque per l'UE, e per tutta l'Europa, un'unica e storica opportunità per l'integrazione del continente con mezzi pacifici in grado di garantire ed estendere stabilità e prosperità. Le varie fasi di questo processo hanno consentito in effetti di diffondere una maggiore sicurezza in tutto il continente e di creare il mercato interno più vasto del mondo, nel quale i cittadini possono circolare liberamente; l'allargamento del mercato (oltre 100 milioni di persone dai nuovi 10 Paesi membri con un'economia in rapida crescita andranno a sommarsi al mercato UE che comprende 370 milioni di persone) darà un'accelerazione allo sviluppo economico e creerà nuovi posti di lavoro nei vecchi e nei nuovi Stati membri; in virtù delle politiche europee di protezione dell'ambiente e di lotta al crimine, alla droga e all'immigrazione clandestina, migliorerà decisamente la qualità della vita per tutti i cittadini europei; l'allargamento a nuovi Stati significherà inoltre integrazione di culture differenti, scambio di idee, circolazione di progetti.

Tutto ciò servirà a rafforzare il ruolo dell'UE negli affari esteri, nelle politiche di sicurezza e di commercio e negli altri settori globali.

Certo il peso di 25 membri chiede urgentemente nuove riforme. Non dobbiamo dimenticare, inoltre, che per il 2007 è prevista l'adesione di Romania e Bulgaria e che Croazia e Turchia sono attuali Paesi candidati, con tutto quello che la loro storia, il loro livello economico e la loro posizione strategica comportano.

È chiaro pertanto che, per ottimizzare vantaggi e benefici, devono essere rispettate le condizioni per un efficace allargamento: i futuri Stati membri devono raggiungere gli obiettivi e rispettare tutti i criteri per aderire, e allo stesso tempo l'UE si deve preparare adeguatamente ad accoglierli. Infatti le asimmetrie e gli squilibri, così come l'instabilità finanziaria possono arrecare notevoli problemi e perciò meritano un'adeguata attenzione.

Pur considerando la complessità del processo di allargamento, non dobbiamo tuttavia porre in secondo piano quei vantaggi e quelle opportunità che, in quanto pienamente acquisiti ed affermati, hanno prodotto ottimi risultati e creato, per il medio e lungo termine, una solida piattaforma di prospettive e traguardi.

## **7.2 L'Unione europea, luogo di democrazia, cooperazione e coesione sociale**

Oggi la casa comune europea poggia su fondamenta solide. Il Parlamento, eletto a suffragio universale da oltre 20 anni, garantisce legittimità democratica al sistema istituzionale dell'Unione. L'euro ha preso il posto delle monete nazionali in 12 degli attuali Stati membri dell'UE, la libera circolazione delle persone è ormai una realtà consolidata e politiche comuni e coordinate vengono portate avanti in settori strategici come la politica estera, la difesa, la competitività, la sicurezza, l'ambiente, l'agricoltura e la coesione economica e sociale.

L'UE assiste i nuovi Paesi membri nel recepimento dell'*acquis* comunitario e offre assistenza finanziaria per accelerare l'avvicinamento ai propri standard attraverso lo stanziamento di finanziamenti elargiti allo scopo di promuovere la cooperazione e la coesione sociale tra le popolazioni degli Stati membri.

I benefici riconducibili al fenomeno dell'allargamento sono quindi in primo luogo quelli che attengono alla stabilizzazione di un sistema economico e politico, la cui consistenza deve essere necessariamente valutata nel suo contesto e nel medio lungo periodo. Non vi è dubbio che il consolidamento dell'UE nel suo complesso implichi l'estensione ad un numero alto di Paesi di un sistema giuridico che oltre ai benefici economici ad esso riferibili comporta l'avvio ed il consolidamento di essenziali valori democratici e di mercato, come la libertà, la democrazia, la tutela dei diritti umani, la pace, tutti sostenuti da una forte volontà di cooperazione e promozione che va oltre confine.

In tal senso un ruolo fondamentale nello sviluppo dell'integrazione europea è svolto dal Consiglio europeo, che riunisce almeno due volte l'anno i capi di Stato e di Governo dei Paesi membri e ha il compito di garantire l'impulso necessario allo sviluppo dell'Unione e di definirne gli orientamenti politici generali.

I diritti umani e il valore della democrazia sono garantiti dalla Corte di Giustizia che assicura il rispetto e, in via esclusiva, l'interpretazione del diritto comunitario. La Corte è assistita dal Tribunale di primo grado, istituito nel 1989, che si occupa in particolare del contenzioso amministrativo delle istituzioni europee e delle controversie suscitate dalle regole di concorrenza comunitarie. Degli effetti positivi dell'implementazione dell'*acquis* beneficiano infatti direttamente gli individui, grazie alla possibilità di invocare l'applicazione delle fonti normative UE a livello nazionale, ma anche, e a diversi livelli, le imprese in generale e le PMI in particolare.

I diritti umani, la democrazia e il principio dello stato di diritto sono quindi valori fondamentali dell'Unione europea. Tali valori, già saldamente radicati nel suo trattato istitutivo, sono stati rafforzati grazie all'adozione di una Carta dei diritti fondamentali. In tale documento per la prima volta si trovano riuniti tutti i diritti, che prima erano dispersi in vari strumenti legislativi, quali le legislazioni nazionali e le convenzioni internazionali del Consiglio d'Europa, delle Nazioni Unite e dell'Organizzazione internazionale del lavoro. Grazie alla visibilità e alla chiarezza che la Carta conferisce ai diritti e alle libertà fondamentali, essa contribuisce a sviluppare il concetto di cittadinanza dell'Unione e a creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia (come è dichiarato nel preambolo). La Carta rafforza la certezza del diritto per quanto riguarda la tutela dei diritti fondamentali, che prima era garantita unicamente dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e dall'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea.

Il rispetto dei diritti umani è un prerequisito per i Paesi che intendono aderire all'Unione europea e una condizione indispensabile anche per i Paesi che hanno concluso con essa accordi commerciali o di altro genere.

### **7.3 L'Unione europea, modello low cost di efficienza amministrativa**

L'Unione europea trae la propria legittimità dai valori democratici che essa promuove, dagli obiettivi che persegue e dalle competenze e dagli strumenti di cui dispone. Il progetto europeo trae tuttavia la propria legittimità anche da istituzioni democratiche, trasparenti ed efficienti. L'UE infatti dispone di un sistema decisionale semplificato ed efficiente, equo per tutti gli Stati membri, ma soprattutto a basso costo.

Secondo i dati di bilancio dell'Unione europea, le spese totali di funzionamento dell'insieme delle istituzioni europee, cioè le spese legate alle retribuzioni e alle pensioni dei funzionari, agli immobili e alle attrezzature, ammontano ogni anno a 5 miliardi di euro, pari al 5% del totale delle spese. Le istituzioni funzionano con 32 mila funzionari, ovvero l'equivalente degli effettivi in forza presso l'amministrazione pubblica di una città come Vienna o di un ministero come quello francese dell'Agricoltura.

Considerando che il bilancio dell'UE è pari a circa 115 miliardi di euro e che le spese totali rappresentano, in stanziamenti di pagamento, appena l'1,1% dell'insieme dei Prodotti Nazionali Lordi (PNL), 5 miliardi sono una cifra abbastanza modesta per un'amministrazione che oltretutto deve lavorare in venti lingue diverse.

Per questo oggi l'Unione europea rappresenta un modello di efficienza amministrativa per tutti i Paesi membri, molti dei quali stentano a raggiungere un livello di organizzazione efficiente e a bassi costi, come è il caso dell'Italia.

Il nostro Paese mostra oggi un certo ritardo nel cammino verso la semplificazione amministrativa, sebbene non siano mancati alcuni decisivi passi avanti, grazie anche alla funzione stimolatrice dell'Unione europea. Già dalla seconda metà degli anni '80 la crescente complessità delle procedure amministrative aveva stimolato una forte istanza di semplificazione da parte della società civile, ed in particolare da parte del tessuto imprenditoriale, ma solo nel 1990 tale richiesta ha trovato un primo parziale riscontro nella legge del 7 agosto n. 241 ("Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi") successivamente più volte modificata ed integrata.

È la legge 241/90 a rendere invece effettiva la possibilità, già prevista nelle normative del 1968, ma fino a quel momento fortemente osteggiata dagli apparati burocratici, di utilizzare l'istituto dell'autocertificazione, ora compiutamente disciplinato dal D.P.R. 445/2000.

#### Il Trattato di Maastricht ed il principio di sussidiarietà

Il processo di semplificazione amministrativa è diventato possibile grazie all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht. Avviato nell'ordinamento italiano nel 1990, ha subito in seguito una decisa accelerazione, soprattutto grazie all'affermazione a livello comunitario del principio-guida di sussidiarietà, che negli anni successivi ha assunto un'importanza fondamentale anche nella legislazione interna del nostro Paese.

Il principio di sussidiarietà può peraltro essere inteso in due accezioni, in senso verticale ed in senso orizzontale. In senso verticale essa viene definita quale criterio per cui l'ente gerarchicamente inferiore svolge tutte le funzioni e i compiti di cui è capace, lasciando all'ente sovraordinato la possibilità di intervenire per surrogarne l'attività, laddove le risorse e le capacità

dell'ente subordinato non consentano di raggiungere pienamente e con efficacia ed efficienza la soddisfazione di un interesse o l'effettuazione di un servizio. È di tutta evidenza che quanto più il livello di governo si avvicina ai cittadini, tanto più questi ultimi saranno facilitati nell'ottemperare agli adempimenti amministrativi, in quanto il contatto diretto con la P.A. competente comporta un sicuro risparmio in termini sia di tempo che di costi oltre ad una tendenziale maggiore sensibilità dell'amministrazione alle esigenze ed ai bisogni degli amministrati.

Questa accezione di sussidiarietà, alla quale si riferisce il Trattato di Maastricht, ha costituito la base sulla quale si sono poggiate le c.d. leggi Bassanini (legge 15 marzo 1997 n. 59, legge 15 maggio 1997 n. 127, legge 16 giugno 1998 n. 191 e successive leggi annuali di semplificazione) per operare, a Costituzione invariata, un massiccio e rilevante trasferimento di funzioni amministrative, e di beni e risorse connessi, dall'amministrazione statale alle amministrazioni regionali e locali. La medesima nozione è stata accolta al giorno d'oggi anche dal primo comma dell'art. 118 Cost., come modificato dall'art. 4 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, laddove afferma che "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

In senso orizzontale la sussidiarietà si ha quando attività proprie dei pubblici poteri vengono svolte da soggetti privati o comunque esterni all'organizzazione della P.A. su suo mandato. Si stipula spesso in questo caso un rapporto di tipo convenzionale che regola le relazioni tra il soggetto privato, che eroga il servizio o l'attività, e la P.A. In questo senso le amministrazioni devono creare le condizioni che consentano alle persone e alle aggregazioni sociali (famiglie, società, gruppi, in una parola i c.d. "corpi intermedi") di individuare e soddisfare in maniera quanto più possibile e autonoma i loro bisogni e le loro esigenze; il pubblico deve intervenire solo quando i singoli e i gruppi che compongono la società non sono in grado di farcela da soli, in maniera temporanea e solamente per il tempo necessario a consentire ai corpi sociali di tornare ad essere indipendenti, recuperando le proprie autonome capacità originarie. Anche questa accezione di sussidiarietà, che comporta un grado ancor maggiore di sburocratizzazione poiché va in direzione di un autentico recupero di sovranità da parte della società civile, si ritrova, sia pure in misura minore, nella legge 59/97 e nel d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267. La nozione in esame è stata accolta al giorno d'oggi anche dal quarto comma dell'art. 118 Cost., come modificato dall'art. 4 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, laddove afferma che "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

L'applicazione combinata delle due accezioni del principio di sussidiarietà, avvenuta, come sin qui si è cercato di descrivere, a partire dalla seconda metà degli anni '90 proprio grazie all'originario impulso comunitario, ha determinato un vero e proprio salto di qualità nel processo di semplificazione amministrativa già in atto in Italia.

La necessità di una semplificazione amministrativa è accompagnata da una maggiore trasparenza burocratica ed efficienza delle istituzioni nei confronti del cittadino. Questo concetto ribadito fortemente nel discorso di Laeken il 15 dicembre 2001 sul futuro dell'Unione europea, si è sviluppato lungo il percorso che ha determinato la stesura della Costituzione europea, approvata nel 2004. Il dibattito sulle problematiche emerse lungo questo iter tenta di rendere l'Unione più democratica, trasparente ed efficiente, di avvicinare i cittadini al progetto europeo ed alle istituzioni europee, di strutturare la vita politica europea nell'ottica dei futuri allargamenti e di trasformare l'Unione in un punto stabile e di riferimento.

Diventa perciò naturale per gli Stati membri beneficiare di un modello europeo che stimoli e aiuti le relative amministrazioni e istituzioni ad avvicinarsi al cittadino in maniera possibilmente coesa proponendo strumenti più efficienti e costi ridotti per l'avvio di pratiche burocratiche.

### Un esempio: lo Sportello unico per le attività produttive

L'istituzione dello Sportello unico per le attività produttive, prevista dal D.Lgs 31 marzo 1998, n. 112, costituisce un'innovazione significativa sia sul piano dell'organizzazione amministrativa che su quello della semplificazione procedimentale. Con il D.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447, "Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate ad insediamenti produttivi" è stato istituito lo Sportello unico comunale per le autorizzazioni agli insediamenti produttivi.

I Comuni hanno quindi dovuto dotarsi di un'unica struttura per la gestione dell'intero procedimento. Lo Sportello unico è l'articolazione di tale struttura a cui tutti i soggetti interessati possono rivolgersi per gli adempimenti necessari. Le procedure devono essere improntate alla massima semplificazione. Ad esempio, se possibile, con una domanda unica l'utente deve poter sostituire una molteplice serie di istanze, che precedentemente avrebbe dovuto presentare a vari uffici e, con un apposito regolamento interno nell'ambito della disciplina sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, devono essere definiti i criteri organizzativi e i metodi di gestione operativa dello Sportello Unico per le Attività Produttive, anche in rapporto agli altri uffici comunali.

In questo contesto lo Sportello unico per le attività produttive è anche uno strumento delle politiche di sviluppo locale coerente con gli indirizzi dell'Unione europea. Infatti la Raccomandazione della Commissione europea del 22 aprile 1997 sul miglioramento e la semplificazione del contesto dell'attività d'impresa, per la creazione di nuove imprese indica la creazione di "Punti unici di contatto" quali strumenti di semplificazione delle formalità per la creazione di nuove imprese.

A tale proposito la Commissione formula "sette principi fondamentali per una rapida autorizzazione" ai quali risponde in gran parte lo Sportello unico per le attività produttive e che dovrebbero costituire le linee guida principali per l'interpretazione delle norme, per la loro semplificazione e per l'adozione delle decisioni organizzative da parte delle PPAA:

- 1) La decisione andrà centralizzata in un unico punto (ad esempio il punto unico di contatto).
- 2) All'occorrenza si dovrà applicare il principio del "silenzio-assenso".
- 3) Le autorità competenti dovranno operare con sistemi di gestione rigorosi, in particolare:
  - a) andrà nominata una persona specificamente incaricata delle procedure d'autorizzazione e responsabile del loro tempestivo esperimento;
  - b) per l'esperimento delle procedure andrà stabilito un termine che sia vincolante per le autorità cui spetta il compito di prendere una decisione. Salvo precisazione contraria tale termine dovrà essere di 30 giorni;
  - c) l'imprenditore andrà consigliato anche prima che abbia presentato la richiesta; in questo ambito rientrano anche consigli sul tipo e sulla portata dei documenti necessari per la richiesta stessa.
- 4) Le autorità competenti per l'autorizzazione dovranno disporre di personale e risorse adeguati e tali da consentire loro di spedire rapidamente le procedure. Andranno presi gli

opportuni provvedimenti per garantire un'attribuzione flessibile di risorse umane nel caso di procedure d'autorizzazione relative a progetti di ampia portata.

5) Le autorità competenti per l'autorizzazione dovranno avere regolari discussioni con i loro "clienti", per riceverne informazioni circa l'andamento delle procedure, per individuare debolezze nelle procedure d'autorizzazione e per ricevere suggerimenti riguardanti miglioramenti.

6) Le autorità centrali dovranno sostenere le autorità locali competenti per l'autorizzazione quando queste esperiscano difficili procedure amministrative. Il modo particolarmente efficace di farlo è introdurre norme interne, linee guida ed elenchi di verifiche chiari.

7) Le disposizioni giuridiche sulle quali le autorità basano le loro decisioni devono essere tali da consentire un'autorizzazione quanto più rapida possibile.

La normativa italiana nasce per dare una spinta decisiva allo sviluppo delle attività imprenditoriali, agendo su due fronti: la semplificazione del procedimento di insediamento e avviamento di nuove attività produttive da una parte, e l'informazione finalizzata a consentire agli imprenditori di cogliere le opportunità e le agevolazioni offerte dal territorio dall'altra. Si propone pertanto il conseguimento dei seguenti obiettivi operativi:

1) operare una concentrazione organizzativa, presso la Regione per la produzione delle informazioni relative alle localizzazioni e alle agevolazioni e per l'attivazione dei servizi alle imprese, presso il Comune per la creazione dello Sportello unico deputato a gestire l'intero procedimento, raccogliendo i pareri di tutte le pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento stesso;

2) assicurare certezza dei tempi per la conclusione del procedimento e consentire così all'imprenditore di programmare la propria attività;

3) ridurre il carico burocratico dell'imprenditore, prima costretto a rivolgersi direttamente a tutte le PP.AA. competenti a rilasciare, di volta in volta, un'autorizzazione, un parere, un certificato, un nulla osta e così via. Il regolamento assegna questo compito al Comune;

4) perseguire la garanzia della trasparenza, attraverso la diffusione di informazioni chiare e univoche sia sulle condizioni di attivazione dei procedimenti, sia sugli iter e sullo stato di avanzamento delle pratiche, sia sulle motivazioni del procedimento. La trasparenza agisce nei confronti degli imprenditori per agevolarne i progetti ma anche nei confronti dei portatori di interessi collettivi e privati per consentire loro di porre le ragioni dei consumatori/cittadini. Infine la trasparenza, per come è "organizzata" dal D.P.R. 447/1998, introduce una innovazione tecnologica nell'ente locale: l'archivio informatico delle domande presentate;

5) spostare parte dell'azione di verifica della pubblica amministrazione dal momento preventivo al momento successivo.

Per questi motivi, lo Sportello unico per le attività produttive rappresenta un'opportunità di ammodernamento della pubblica amministrazione, in quanto spinge al dialogo interorganizzativo e alla riorganizzazione per processi, sulla base dei principi fondamentali che qui vengono richiamati brevemente.

## 7.4 L'Unione europea, il vantaggio di un mercato unico per tutte le imprese

Degli effetti positivi dell'implementazione dell'*acquis* comunitario beneficiano direttamente gli individui cui è offerta la possibilità di invocare a livello nazionale l'applicazione delle fonti normative UE, ma traggono indubbi vantaggi anche le imprese in generale e le PMI in particolare.

La realizzazione del mercato unico europeo in cui persone, merci, servizi e capitali possono circolare liberamente con un fortissimo grado d'integrazione economica e commerciale, ha consentito, a vantaggio delle PMI, un ampliamento del mercato e soprattutto l'abbattimento delle barriere doganali e delle numerose rigidità dell'iter burocratico.

Con l'affermazione di un mercato unico in Europa, il sistema di qualificazione di prodotti e servizi si è standardizzato, le infrastrutture, comprese quelle pubbliche, sono state potenziate sia a livello locale che transnazionale, le opportunità di finanziamento sia pubbliche che private sono aumentate, soprattutto a favore dello sviluppo delle PMI che costituiscono la colonna portante dell'economia europea. In tal senso i regolamenti di attuazione si propongono l'obiettivo di promuovere riposizionamenti competitivi e riconversioni industriali nell'ambito di un'economia globalizzata, rifiutando logiche assistenzialistiche ed incentivando, invece, la libera concorrenza sul territorio comunitario, come verrà descritto nel paragrafo successivo.

L'avvento del mercato unico ha favorito anche altri aspetti, sia di carattere economico che sociale. Si è allargato l'accesso ad un mercato del lavoro sempre più qualificato. L'occupazione in effetti ha tratto una notevole spinta dall'appartenenza all'Europa, se consideriamo che sono stati creati milioni di nuovi posti di lavoro sempre più ad alto livello di specializzazione e di istruzione, nonché favorito un libero impiego degli stranieri in segmenti di mercato non ricoperti dagli autoctoni.

La semplificazione delle regole voluta dalla legislazione europea ha riguardato anche il delicato ambito della tutela di interessi e diritti fondamentali dei cittadini esplicandosi in garanzia di sicurezza degli alimenti, salvaguardia dell'ambiente, assistenza sociale e tutela dei lavoratori.

L'aumento delle dimensioni del mercato inoltre non solo ha incrementato gli investimenti esteri, ma si è anche tradotto in una ristrutturazione industriale di reciproco beneficio all'interno di un'Europa allargata e competitiva, basata su reti di produzione transnazionali che possono dar luogo a nuove condizioni di profitto per tutti i membri.

I nuovi Paesi rappresentano infatti un forte attrattivo per le imprese dell'Europa occidentale, per via di una forza-lavoro altamente specializzata e a basso costo unita alla vicinanza geografica ad un mercato che si sta progressivamente adattando agli standard europei. I benefici evidenti di cui i destinatari hanno goduto riguardano soprattutto i trasferimenti tecnologici, lo sviluppo di capacità manageriali e la ristrutturazione delle aziende locali.

I vantaggi più consistenti tuttavia hanno riguardato le aziende residenti in quelle regioni che più di altre, per posizione geografica e per tradizione, già intrattenevano scambi commerciali con i Paesi confinanti sperimentando così una forma di integrazione specialmente nell'ambito delle risorse tecniche ed umane.

Il nord-est d'Italia e in particolare il Veneto rappresenta sicuramente un chiaro esempio di (macro)regione che, sfruttando la sua posizione geografica, le caratteristiche del sistema produttivo e i vantaggi del mercato unico europeo, ha realizzato in un trentennio una crescita economica senza precedenti, acquistando l'appellativo di "locomotiva" dell'economia italiana.

## Il commercio con l'UE, fattore chiave del successo economico veneto

Nel corso degli ultimi trent'anni gli scambi commerciali con l'estero hanno esercitato un ruolo fondamentale nel trainare la crescita dell'economia del Veneto. Per descrivere il successo economico veneto infatti è necessario prendere le mosse dall'inizio degli anni '70, considerando l'evoluzione di tre indicatori principali in un'ottica di lungo periodo.

Il primo indicatore è rappresentato dall'ammontare complessivo dei flussi import-export con l'estero, opportunamente rapportato al Pil regionale, che misura il livello complessivo dell'interscambio commerciale e determina il grado di apertura internazionale di una regione. Se all'inizio degli anni '70 l'entità degli scambi è ancora molto debole, attorno al 20% del Pil, il peso dei flussi commerciali cresce ad un ritmo sostenuto per tutti gli anni '70, acquistando una maggior velocità negli anni '90, fino a toccare una quota pari al 61% nel 2005, con una dinamica progressivamente diversa da quella media nazionale (in Italia il valore degli scambi commerciali è pari al 44% del prodotto interno lordo).

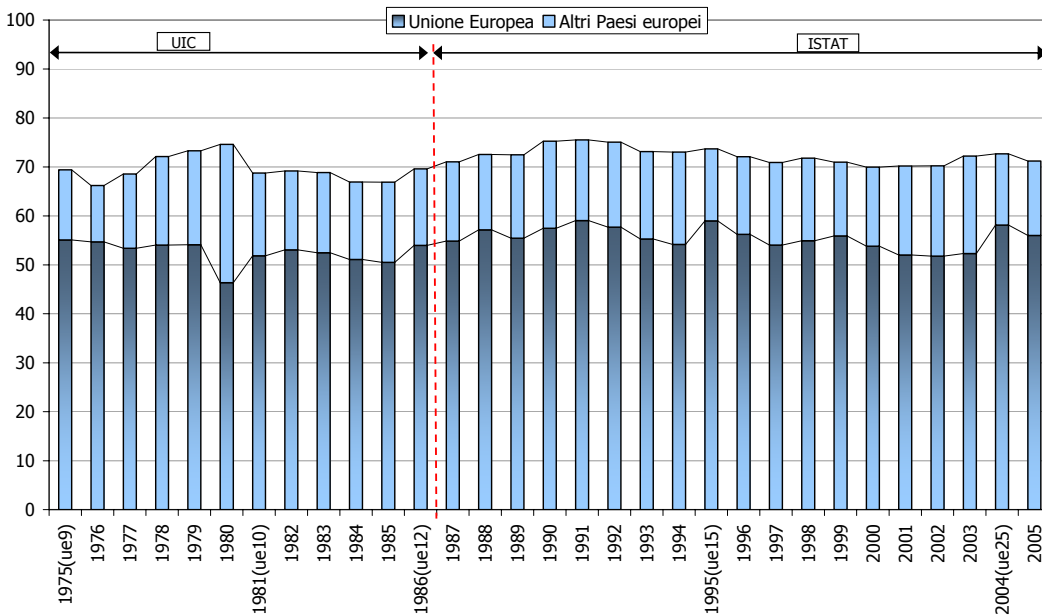
Il secondo indicatore, il più importante tra quelli considerati, riguarda i flussi verso l'estero. Osservando infatti l'evoluzione del rapporto tra export e Pil, appare evidente come siano state soprattutto le esportazioni ad aver dato slancio all'economia veneta, anche nei momenti di peggior crisi internazionale e nelle fasi di debolezza della domanda interna. Se negli anni '60 il peso dell'export è molto debole, ben inferiore al 10% del Pil, con l'avvio di una politica valutaria più flessibile la quota delle esportazioni cresce con un ritmo sostenuto per tutto il decennio successivo, con una dinamica non dissimile da quella registrata a livello nazionale. Ma è a partire dal 1978-1979, nel momento di massima diffusione della piccola impresa, che il Veneto inizia la sua marcia, con una progressiva differenziazione del modello di crescita: mentre a livello regionale il rapporto export/Pil oscilla attorno al 18-19%, con lievi fluttuazioni congiunturali, a livello nazionale l'indice flette fino a toccare il punto di minimo del 15% nel 1991. Per effetto della forte svalutazione operata nel settembre 1992, negli anni '90 le vendite all'estero registrano una nuova accelerazione: in pochi anni l'export raggiunge dimensioni pari al 30% del Pil, sfiorando quasi il 38% nel biennio 2000-2001. È questo il periodo in cui si consolida il successo e la competitività del modello economico regionale non solo a livello nazionale, ma anche nel contesto europeo. Diversificazione produttiva e buona capacità di adattamento ai cambiamenti sui mercati favoriscono il processo di internazionalizzazione commerciale del Veneto, con la partecipazione di numerose piccole e medie aziende.

Il terzo ed ultimo indicatore fa riferimento al saldo commerciale con l'estero. Nell'arco dell'ultimo trentennio il Veneto è stato quasi costantemente un esportatore netto, a dimostrazione di una elevata capacità competitiva dell'economia regionale nei mercati esteri. A partire dalla metà degli anni '70 infatti il rapporto tra saldo export-import e Pil regionale rimane sempre positivo, oscillando attorno al 4% fino al 1991 e toccando il 10% sia nel 1995 che nel 2001.

Oggi le esportazioni del Veneto (dati 2005) ammontano a poco meno di 40 miliardi di euro, concorrendo per il 13% ai flussi di merci italiane verso l'estero, ed esprime parallelamente una elevata domanda di beni di importazione che ammonta ad oltre 32 miliardi di euro, pari al 10,5% delle importazioni italiane. Nel confronto con le altre regioni italiane non sono trascurabili gli enormi passi in avanti del Veneto in termini di apertura internazionale. Il Veneto infatti si colloca da oltre 10 anni al secondo posto dopo la Lombardia per valore delle esportazioni. Pari al 7% nel 1970, la quota delle esportazioni sul totale nazionale è cresciuta rapidamente toccando il 10% nel 1979 e superando il 12% a metà degli anni Ottanta per raggiungere alla fine degli anni Novanta il 14%. Per cogliere appieno le dimensioni della vocazione all'export dell'economia regionale, è sufficiente rilevare che in ambito europeo oggi il Veneto ha una capacità esportativa di poco inferiore all'Ungheria (49 miliardi all'anno), superiore al Portogallo (29 miliardi all'anno) e pari a tre volte quella della Grecia (12 miliardi di euro).



**Grafico 7.1** – Veneto. Esportazioni verso i Paesi UE e i Paesi europei extra UE (quota % su totale esportazioni). Anni 1975-2005



Fonte: elab. Centro Studi Unioncamere del Veneto su dati Uic, Istat

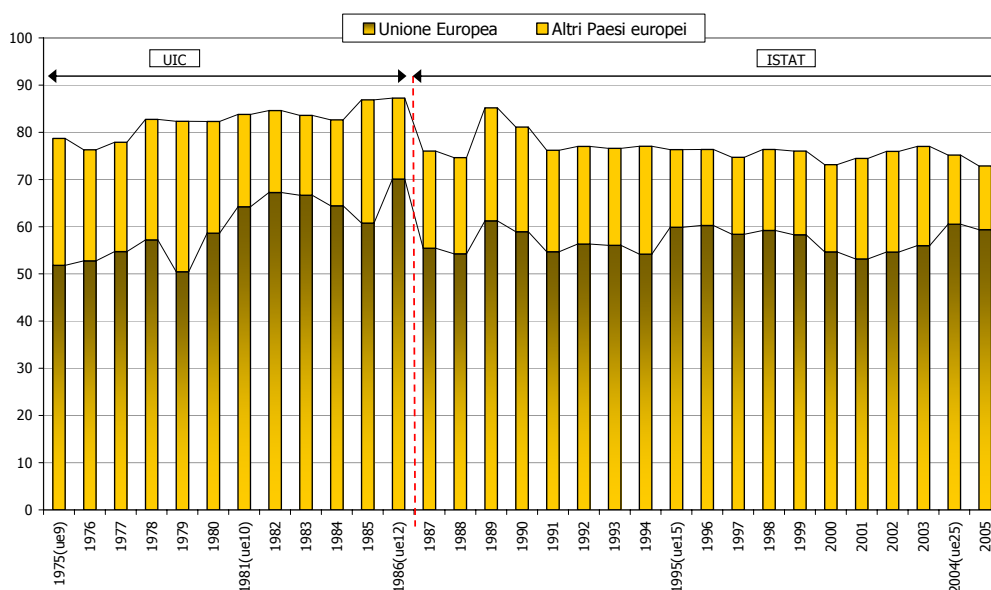
### L'Unione europea, principale mercato di sbocco per il Veneto

Non vi è dubbio che i Paesi dell'Unione europea, come avviene d'altronde per il resto dell'Italia e degli altri Paesi membri, abbiano rappresentato per il Veneto il principale mercato di destinazione delle esportazioni e di origine delle importazioni. La vicinanza geografica, le modalità operative simili a quelle domestiche, ma soprattutto la realizzazione del mercato unico europeo hanno favorito la ricerca di opportunità sui mercati della CEE prima e dell'UE più tardi.

La conferma giunge dall'analisi condotta sui dati import/export dell'Ufficio Italiano Cambi (serie 1975-1986) e dell'Istat (serie 1987-2005), che vedono l'Europa il principale partner commerciale del Veneto e, all'interno dell'UE, la Germania quale ancora oggi primo Paese per origine delle importazioni (con una quota di oltre il 23%) e per destinazione delle esportazioni regionali (con una quota del 13%). L'avvio del mercato unico europeo e i successivi allargamenti dell'UE, hanno inoltre permesso al Veneto di raggiungere più agevolmente i mercati dell'est europeo e del Mediterraneo.

Osservando il grafico 7.1, che mostra la serie storica trentennale delle esportazioni annuali verso l'Unione europea e gli altri Paesi europei in termini di quote percentuali sul totale delle esportazioni regionali, è evidente l'andamento crescente dei flussi verso l'UE. Dal 1975 ad oggi tale quota è cresciuta progressivamente, passando dal 46,4% nel 1980 al 59% nel 1995 (anno dell'adesione di Austria, Finlandia e Svezia). Nel trentennio considerato, l'area europea extra UE ha assorbito invece una quota tra l'11% e il 20% (quota registrata nel 2003, alla vigilia del grande allargamento a Est). La serie storica evidenzia il calo della quota esportativa veneta verso l'UE alla vigilia di ogni allargamento, cui corrisponde un aumento dell'export verso gli "altri Paesi europei".

**Grafico 7.2 – Veneto. Importazioni dai Paesi UE e dai Paesi europei extra UE (quota % su totale importazioni). Anni 1975-2005**



Fonte: elab. Centro Studi Unioncamere del Veneto su dati Uic, Istat

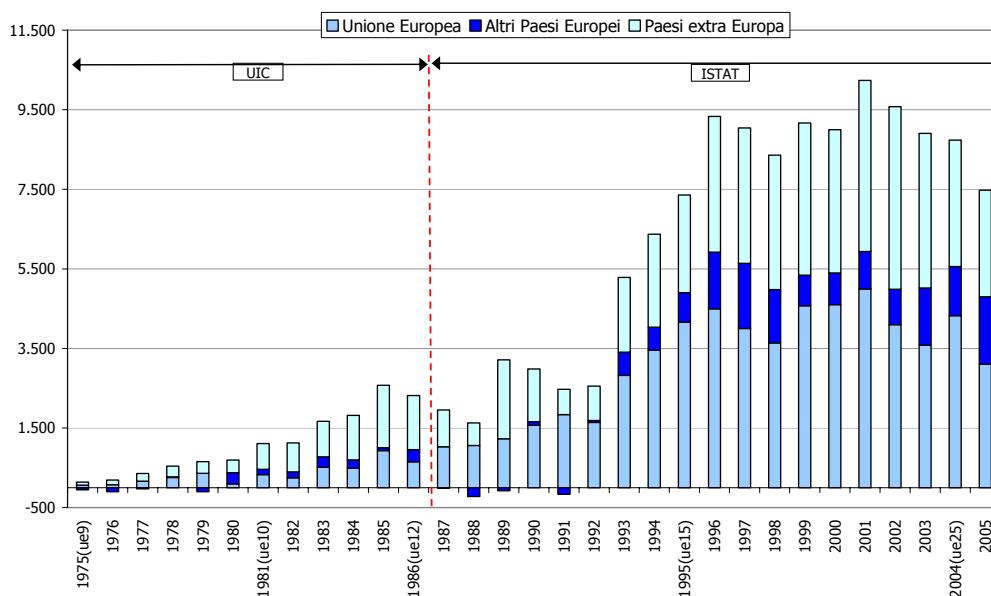
Esaminando invece il grafico 7.2, che mostra la serie storica trentennale delle importazioni, è altrettanto evidente l'elevata quota percentuale rappresentata dall'UE, pari ad oltre il 50% del complesso delle importazioni venete. In particolare dal 1987 al 2005 tale quota è oscillata attorno al 55%-60%, mentre la quota di importazioni provenienti dagli altri Paesi europei si è lentamente ridotta, passando in quindici anni dal 24% al 13,5%. Anche tale andamento suggerisce la grande opportunità per il Veneto di accedere alle risorse necessarie per il sistema economico regionale attraverso il mercato unico europeo e gli altri Paesi europei geograficamente più vicini. Se infatti si considera il complesso delle importazioni dall'Europa, negli ultimi 15 anni la quota sul totale delle importazioni regionali si è mantenuta oltre il 70%.

Osservando infine il grafico 7.3, relativo all'andamento del saldo commerciale, è evidente la crescita esponenziale in concomitanza dell'avvio del mercato unico europeo. Il contributo dell'Unione europea, sempre positivo per tutto il trentennio considerato, ha evidenziato un aumento dal 1992 al 2001 di ben 3.355 milioni di euro. A partire dall'allargamento nel 1995 è evidente tuttavia un progressivo incremento del contributo dei Paesi non europei, che negli ultimi anni ha sopravanzato quello dell'Unione europea. Il saldo commerciale per l'area extra UE è passato infatti da 865 milioni di euro nel 1992, ad un massimo di 4.043 milioni di euro nel 2001. Per di più anche il contributo al saldo commerciale dei Paesi europei extra UE si è notevolmente ampliato passando da 92 milioni di euro nel 1992 per raggiungere nel 2005 i 1.692 milioni di euro.

#### Il "grande allargamento", una nuova opportunità per l'economia del Veneto

Senza dubbio gli effetti del "grande allargamento" ad est (1° maggio 2004) hanno rappresentato una notevole opportunità, sia per i Paesi aderenti che per gli Stati membri. L'integrazione tra le aree ad elevato livello di sviluppo ed aree più arretrate, ma con un alto potenziale di crescita, ha offerto (e sta offrendo) elevate possibilità di attivare nuovi flussi di merci, servizi e fattori produttivi, con effetti positivi anche a livello regionale.

**Grafico 7.3 – Veneto. Saldo commerciale con i Paesi dell’UE, Paesi europei extra UE e Paesi non europei (valori correnti in milioni di euro). Anni 1975-2005**



Fonte: elab. Centro Studi Unioncamere del Veneto su dati Uic, Istat

Tra le opportunità per gli Stati già facenti parte dell’UE occorre sottolineare le occasioni di investimento produttivo e finanziario, ma anche di trasferimento di competenze tecnologiche e manageriali verso Paesi dove, in base all’assunto che la domanda di beni d’investimento cresce in relazione alla necessità di adeguare i consumi, i disavanzi della bilancia commerciale tendono a riequilibrarsi secondo la fisiologia dei processi d’integrazione. In sostanza le aree più arretrate economicamente sviluppano una domanda di importazioni che eccede le esportazioni e il disavanzo interno viene colmato dai flussi netti di capitali in entrata e dalle rimesse degli emigranti. Per le aziende ciò costituisce l’opportunità di realizzare avanzi commerciali e di effettuare investimenti netti in ambito produttivo e finanziario, per cui, secondo questa visione, l’integrazione delle economie dei Paesi candidati dovrebbe tradursi in un trasferimento netto di risorse e nell’acquisizione di capitali e di quote di mercato dei Paesi aderenti da parte dei 15 Stati già facenti parte dell’UE.

Nello stesso tempo l’integrazione sta portando le economie dei nuovi Stati membri al graduale accesso ai mercati internazionali, mediante il trasferimento di risorse, l’innalzamento degli standard produttivi, gli investimenti diretti e la creazione di nuovi network di imprese e di impianti.

Tuttavia non esistono garanzie sul fatto che l’esito finale del processo di allargamento dell’UE verso Est conduca all’equilibrio dinamico sopramenzionato. Quel che è certo, invece, è che l’impatto sarà differenziato e che, di conseguenza, comporterà costi e benefici diversi per i soggetti economici.

Per il Veneto l’interscambio con i Paesi dell’Europa orientale tende a crescere in virtù di una progressiva riorganizzazione dei cicli di produzione: in particolare per alcuni settori “maturi”, quali il tessile e l’abbigliamento, la tendenza è quella di portare in quei Paesi materie prime che vengono lavorate in loco per poi essere re-importate per le operazioni di finissaggio o il controllo

di qualità. I Paesi verso i quali il Veneto tende a "trasferire" la produzione sono soprattutto la Romania, la Cina e l'Ungheria.

Per quanto concerne gli scambi commerciali con i dieci Paesi dell'ultimo allargamento, gli incrementi dal 2000 al 2005 sono stati per l'export del 29,5%, per l'import del 36,5% (vedi grafico 5.11, pag. 104). Il saldo invece ha presentato una dinamica in aumento fino al 2003 (con 939 milioni di euro), contraendosi nel 2004 (351 milioni di euro), e ulteriormente nel 2005 (306 milioni di euro).

Nello stesso arco temporale, il trend del saldo commerciale del Veneto con gli altri Paesi dell'Europa centro-orientale è risultato invece in crescita.

L'intensificazione dei flussi fra il Veneto e l'Europa centro-orientale si conferma essere l'effetto dei fenomeni precedentemente descritti. Da un lato rappresenta quindi un effetto della delocalizzazione delle imprese e di rapporti di subfornitura fra il Veneto e questi Paesi.

Dall'altro lato con l'aumento del reddito pro capite nei Paesi aderenti all'Unione europea sta aumentando la domanda interna e quindi un potenziale mercato per l'export veneto.

Per il Veneto queste dinamiche stanno maturando in particolare in Romania, in cui si sono attivati dei processi di conoscenza e fiducia reciproca che permettono alle imprese venete di investire in quel Paese in termini di maggiore sicurezza, e di sviluppare sul territorio una catena di servizi finanziari e di consulenza che le supportino.

Considerando che la quota dell'export verso la Romania e la Bulgaria è pari al 3,5%, con il prossimo allargamento (nel 2007) l'UE assorbirà quasi il 60% delle esportazioni venete e probabilmente gli interessi commerciali si sposteranno sempre più a est, confermando le tendenze già in atto. Nell'ultimo anno, per esempio, la Russia è avanzata di un posto nella classifica dei primi 10 Paesi di destinazione, occupando la nona posizione. Le esportazioni verso questo Paese sono infatti aumentate del 22,1%.

## **7.5 L'Unione europea, una garanzia per la libera concorrenza delle imprese**

Il mantenimento di un'economia di mercato aperta ed in libera concorrenza è uno dei principi su cui si fonda l'Unione europea (art. 4 del Trattato CE). Attraverso la politica comunitaria di concorrenza, la Commissione europea intende incoraggiare il rafforzamento della competitività dell'industria europea, sostenendo l'innovazione, la riduzione dei costi, il miglioramento della qualità dei prodotti e l'accrescimento dell'efficienza, senza trascurare le peculiarità di regioni europee particolarmente svantaggiate. Le azioni attraverso cui tale politica è resa operativa comprendono la repressione degli accordi restrittivi della concorrenza e degli abusi di posizione dominante, il controllo delle concentrazioni tra imprese, la liberalizzazione di settori economici caratterizzati da monopolio ed il controllo degli aiuti di Stato.

L'art. 87 del Trattato CE afferma che, salvo casi particolari, sono incompatibili con il mercato comune gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse pubbliche che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza. In molti casi, infatti, l'erogazione di aiuti di Stato potrebbe ridurre il benessere economico, permettendo la sopravvivenza delle imprese meno competitive a scapito di quelle più efficienti.

Il sistema unico di controllo degli aiuti presente in tutta l'Unione intende ridurre tali squilibri, prefiggendosi come obiettivo il raggiungimento completo dei vantaggi derivanti dal mercato comune.

## La normativa europea sugli Aiuti di Stato

Gli aiuti di Stato alle imprese rappresentano un importante strumento di politica industriale, attraverso il quale si cerca di indirizzare le decisioni degli imprenditori al fine di favorire obiettivi ritenuti di importanza strategica dai decisori pubblici.

Tale funzione di indirizzo esercitata attraverso gli aiuti, generalmente volta a correggere inefficienze di mercato all'interno dei singoli Stati, può provocare però conseguenze indesiderate sia a livello nazionale che comunitario, poiché può generare effetti distortivi sulla concorrenza, producendo una scorretta allocazione delle risorse.

Va considerato pure il fatto che gli aiuti di Stato, oltre a possibili conseguenze negative a livello economico, hanno rischiato di produrne altrettante a livello politico, quando, dopo la ratifica del Trattato di Roma, gli aiuti potevano essere utilizzati dagli Stati membri al posto dei dazi doganali, aboliti all'interno della Comunità, come strumento di protezionismo economico volto a mettere in una situazione di vantaggio le imprese nazionali rispetto a quelle presenti in altri Stati membri.

Proprio la volontà di raggiungere l'obiettivo di un'integrazione economica effettiva degli Stati membri all'interno della Comunità e di impedire ogni ostacolo agli scambi e alla concorrenza ha spinto i redattori del Trattato ad inserire, tra le disposizioni che riguardano la regolamentazione della concorrenza, gli articoli 92, 93 e 94, ora 87, 88 e 89, volti a dare alla concessione degli aiuti una disciplina che limitasse al massimo gli effetti "indesiderati" e al contempo desse la possibilità, attraverso un sistema di deroghe, di concedere aiuti che fossero in linea con gli obiettivi stabiliti dal Trattato.

L'articolo 87, paragrafo 1 del trattato, sancisce il principio secondo cui "salvo deroghe contemplate nel presente Trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidono sugli scambi fra gli Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma, che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza".

Tra le deroghe al principio di incompatibilità con il mercato comune degli aiuti di Stato, all'articolo 87, paragrafo 3, il Trattato situa gli aiuti a finalità regionale in una posizione preminente, prevedendo la possibilità per la Commissione, alla lettera a), di approvare "aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione", alla lettera c) di autorizzare "aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse".

Fino al 1986 la politica regionale della Comunità era attuata, di fatto, dalla Commissione, attraverso il controllo e l'indirizzo degli aiuti a finalità regionale concessi dai singoli Stati. Dopo l'Atto unico europeo e l'introduzione della politica regionale tra le politiche comunitarie, la Commissione può operare direttamente per ridurre gli squilibri regionali attraverso i Fondi Strutturali della Comunità.

Come osservato dagli autori l'obiettivo della coesione economico-sociale, consacrato nell'Atto unico europeo del 1986 e riaffermato fra i principi del Trattato di Maastricht, ha valorizzato il campo d'applicazione dell'articolo 87, paragrafo 3 del trattato.

D'altra parte la stessa Commissione ha stabilito che "le iniziative di solidarietà in materia di sviluppo regionale sono attuate innanzi tutto a livello regionale e nazionale, mentre l'Unione svolge, mediante la propria politica di aiuti strutturali, una funzione sussidiaria".

## Il ruolo centrale delle piccole e medie imprese in Veneto

Nel sistema economico-sociale del Veneto l'impresa, dal secondo dopoguerra ad oggi, ha rivestito un ruolo sempre crescente sino a divenire centrale nello sviluppo e nel benessere della regione. Tre sono le caratteristiche che hanno connotato l'impresa in Veneto. La prima riguarda la dimensione. Nella maggior parte dei casi, come è noto, si tratta infatti di imprese di piccola e media dimensione se non addirittura di microimprese, in particolare artigiane. In questa prima caratteristica si può in qualche modo far rientrare anche la proprietà, che nella maggior parte dei casi è di tipo familiare; le società di capitali, infatti, soprattutto quelle a responsabilità limitata, sono composte da quote di proprietà distribuite a livello familiare. Se queste caratteristiche sono state da una parte motivo di sviluppo per le imprese, conferendo maggiore semplicità e flessibilità organizzativa e ottima reattività ai mutamenti ambientali e alle opportunità di business, dall'altra parte hanno limitato lo sviluppo di attività interne di innovazione e di ricerca di nuovi prodotti e processi produttivi, notoriamente settori poco "coltivati" dalle PMI venete. Ma nell'era della globalizzazione evidentemente questi settori non sono più trascurabili.

La seconda caratteristica riguarda la forte vocazione all'export. La crescita molto sostenuta della produzione manifatturiera e di quella di nicchia, di qualità e di largo consumo, si è proiettata in gran parte, fuori dei confini regionali e nazionali, verso mercati europei e internazionali, incentivata anche, è bene ricordarlo, dalle politiche di svalutazione monetaria portate avanti negli anni '90. In quel periodo si può ben capire quale siano stati il valore aggiunto e la ricchezza, in termini di utili prodotti, accumulati dalle imprese venete. Si tratta di riflettere su come quella ingente ricchezza prodotta sia stata reinvestita all'interno delle imprese, e in quali attività. Riprendendo le conclusioni del punto precedente si può affermare che ben poche risorse sono state reinvestite in ricerca, sviluppo ed innovazione.

La terza e ultima caratteristica riguarda la filiera produttiva in cui si sono inserite le imprese della regione. Guardando le fasi che stanno a monte della commercializzazione, si possono facilmente individuare sistemi, relazioni e connessioni tra imprese divenute distretti produttivi su scala regionale. La scala locale dei distretti da un lato è stata positiva per lo sviluppo di rapporti e lo scambio di know how tra imprese del territorio, ma riduttiva dall'altro, dal momento che nell'attuale scenario economico le imprese tendono a riposizionarsi all'interno di filiere produttive su scala mondiale, non più locale.

## Gli effetti della normativa sugli Aiuti di Stato per le imprese venete

L'impatto prodotto dalla normativa comunitaria sugli Aiuti di Stato alle imprese venete non risulta immediatamente quantificabile, anche perché la regione negli anni ha beneficiato assai poco di sovvenzioni pubbliche a favore delle imprese, facendo piuttosto leva sull'autofinanziamento ed il finanziamento del settore creditizio.

In un simile contesto risultano piuttosto utili alcune riflessioni sugli orientamenti espressi dall'Unione europea attraverso i regolamenti di attuazione sugli Aiuti di Stato. Innanzitutto emerge la volontà di impedire che le sovvenzioni pubbliche alle imprese ostacolino la libera concorrenza sul territorio comunitario; la strategia di fondo è quella di incentivare le imprese ad abbondare, ove sussistano, logiche assistenzialistiche a favore di riposizionamenti competitivi e riconversioni industriali nell'economia globalizzata.

Su questa linea si pone anche, in linea di principio, l'esclusione del settore agricolo dagli aiuti di Stato, considerato dalla Commissione europea un settore sensibile; è facile quindi comprendere come la Commissione abbia inteso focalizzare l'attenzione sull'impresa industriale e su quella dei servizi ad alto valore aggiunto, a danno del settore primario considerato non prioritario nello scenario economico attuale e futuro.

La conseguenza di questi obiettivi è l'attenzione rivolta dall'Unione europea allo sviluppo delle piccole e medie imprese e delle microimprese; gli aiuti pubblici, dove necessari, vanno diretti proprio a queste imprese che costituiscono la colonna portante dell'economia europea e che, per vari aspetti, hanno l'esigenza di usufruire di strumenti finanziari che agevolino il loro riposizionamento competitivo. Secondo la Commissione europea, invece, le grandi imprese dovrebbero essersene già dotate, poiché dispongono delle risorse umane e finanziarie per farlo.

Basti pensare, in merito, al regolamento n. 70 del 2001 a favore delle PMI, e al regolamento n. 68 del 2001 a favore della formazione professionale.

Nel caso del regolamento PMI vengono concessi aiuti di Stato a favore di imprese con meno di 250 dipendenti e con fatturato inferiore ai 43 milioni di euro. Gli aiuti pubblici possono finanziare spese per investimenti in immobilizzazioni immateriali, immobilizzazioni materiali e spese per la partecipazione a fiere promozionali.

Le imprese venete, date la loro struttura dimensionale e la vocazione all'export, rientrano pienamente nei requisiti del regolamento 70.

Per quanto riguarda il regolamento formazione, invece, esso è rivolto alle PMI che intendono sostenere costi per la formazione del personale quando siano correlati alle attività aziendali o alla formazione specifica, oppure quando forniscano qualifiche trasferibili ad altri settori o imprese.

Per le imprese venete questo regolamento risulta molto qualificante, nel senso che la formazione continua delle risorse umane, in un'economia in continua evoluzione, costituisce elemento di rilevante criticità nel successo di un'impresa. In un momento di grandi cambiamenti e riconversioni produttive del tessuto economico veneto, le agevolazioni del regolamento 68 costituiscono un'importante opportunità per le imprese.

A questo punto si pone l'attenzione al regolamento n. 364 del 2004 a favore delle attività di ricerca e sviluppo delle PMI. Il regolamento permette il finanziamento pubblico della ricerca fondamentale, della ricerca industriale e delle attività di sviluppo precompetitivo.

Se guardiamo alla stringente necessità delle imprese venete di orientarsi verso prodotti ad elevato valore aggiunto per competere nel mercato globale, le opportunità offerte da questo regolamento risultano di grande interesse non solo dal punto di vista finanziario, ma anche per la loro apertura ad attività aziendali che sono state troppo sacrificate a vantaggio di altre che invece hanno ricevuto una maggiore attenzione, essendo portatrici di un ritorno immediato.

Le priorità strategiche dirette alla formazione delle risorse umane, alla ricerca e allo sviluppo, hanno avuto un certo influsso nelle scelte di politica economica in fatto di destinazione delle risorse pubbliche alle amministrazioni regionali e locali e alle autonomie funzionali, cioè le Camere di Commercio.

I finanziamenti pubblici, sotto forma di contributi, agevolazioni e garanzie, sono stati rivolti agli investimenti previsti proprio dai regolamenti 68 e 364, allo scopo di agevolare e guidare l'economia regionale verso queste nuove forme di sviluppo: ne è riprova la nuova legge sui distretti produttivi, che mira ad agevolare iniziative a sostegno dell'innovazione, della ricerca e dell'esportazione.

## 7.6 Il processo di integrazione dell'Unione europea: la voce delle imprese

Con l'intento di valutare gli effetti positivi per le imprese e lo sviluppo economico dei Paesi fondatori e dei nuovi Stati membri, è stata condotta un'indagine tra imprenditori residenti nelle cinque regioni europee coinvolte in qualità di partner nel progetto Info25, ovvero:

1. VENETO (Italia)
2. BRANDEBURGO (Germania)
3. ARAGONA (Spagna)
4. PREŠOV (Slovacchia)
5. MAŁOPOLSKA (Polonia)

L'obiettivo dell'indagine consisteva nel rilevare gli effetti del processo di allargamento/integrazione e di adeguamento alle normative comunitarie riscontrati dalle aziende, mettendo a confronto regioni appartenenti a Stati membri che hanno aderito in tempi diversi all'Unione europea (Italia e Germania nel 1957, Spagna nel 1986, Slovacchia e Polonia nel 2004). A questo scopo è stato predisposto un semplice questionario articolato in quattro aree tematiche:

1. aspettative ed effetti dell'ultimo allargamento dell'UE rispetto alla libera circolazione di beni, servizi, capitali e lavoratori;
2. utilizzo ed eventuali benefici derivanti dall'utilizzo dei Fondi Strutturali europei;
3. partecipazione agli appalti pubblici a livello europeo;
4. impatto sull'azienda dell'acquisizione delle normative relative alla tutela dell'ambiente e dei consumatori.

Nel complesso hanno partecipato all'indagine 366 imprese, quasi tutte piccole e medie: il 91,8% delle imprese rispondenti infatti ha dichiarato un fatturato annuo inferiore ai 10 milioni di euro e il 95,3% un numero di addetti inferiore a 250. A livello settoriale le imprese appartengono per il 40,7% all'industria, il 23,5% ai servizi, il 15,8% al commercio, il 10,1% alle costruzioni e infine il 9,8% all'agricoltura. Sebbene il campione non sia probabilistico, la sua composizione settoriale rispetta verosimilmente la struttura produttiva delle diverse regioni europee, pertanto l'analisi delle risposte rappresenta generalmente una conferma delle valutazioni effettuate nei paragrafi precedenti. Ma andiamo per ordine illustrando i principali risultati dell'indagine.

Sul piano dell'interscambio commerciale tra regioni appartenenti ai Paesi membri (PM) e ai nuovi Paesi membri (NPM) si riscontra una maggior apertura delle imprese italiane, tedesche e polacche, sia prima che dopo l'allargamento. Più contenuta la propensione commerciale della regione spagnola, probabilmente per motivi geografici, e della regione slovacca, dove il settore agricolo riveste ancora un ruolo dominante per il sistema economico (Tab. 7.1).

Le aspettative delle imprese riguardo agli effetti dell'allargamento sono nel complesso positive. Per quasi tutte le regioni la quota di imprenditori fiduciosi sugli effetti positivi dell'allargamento per il fatturato aziendale oscilla tra il 60% (Veneto, Prešov e Aragona) e il 70% (Cracovia). Fa eccezione la regione di Brandeburgo dove solo il 40% degli imprenditori esprime fiducia sui vantaggi dell'allargamento. Anche gli effetti realmente riscontrati dagli imprenditori risultano nel complesso positivi, sebbene con percentuali più contenute rispetto alle attese.



**Tabella 7.1** – Effetti dell'allargamento sui rapporti commerciali tra nuovi Stati membri e Paesi fondatori (composizione % delle risposte)

	L'impresa aveva rapporti commerciali con i NPM/PM?		L'impresa ha intrapreso nuovi rapporti commerciali con i NPM/PM dopo l'allargamento?		
	Sì	No	Sì	No	No, ma intendo farlo
Veneto (ITA)	54,8	45,2	42,9	34,3	22,9
Brandeburgo (GER)	77,6	22,4	42,2	26,5	31,3
Aragona (SPA)	39,1	60,9	30,4	32,6	37,0
Prešov (SLO)	41,1	58,9	16,2	64,7	19,1
Cracovia (POL)	50,6	49,4	49,3	23,9	26,8
<b>Totale</b>	<b>54,4</b>	<b>45,6</b>	<b>37,0</b>	<b>36,1</b>	<b>26,9</b>

Fonte: elab. Centro Studi Unioncamere del Veneto

Per le regioni di nuova adesione (Prešov e Cracovia), la quota di imprenditori che ha riscontrato un incremento del fatturato aziendale è superiore al 44%, di poco superiore alla percentuale registrata per la regione del Veneto e dell'Aragona (40%). Anche in questo caso l'eccezione è rappresentata dalla regione tedesca, dove la quota di imprenditori soddisfatti non supera il 20%.

Vale la pena notare come gli effetti positivi riscontrati sul fatturato aziendale abbiano avuto riflessi differenziati sul versante occupazionale. Se nelle regioni di nuova adesione (Prešov e Cracovia) gli imprenditori hanno registrato incrementi soddisfacenti dell'occupazione, nelle regioni già aderenti all'UE i benefici risultano decisamente più contenuti (tab. 7.2).

**Tabella 7.2** - Aspettative ed effetti dell'allargamento UE per i nuovi Stati membri e i Paesi fondatori (composizione % delle risposte)

		Aspettative			Effetti		
		in calo	nessun effetto	Increment.	in calo	nessun effetto	Increment.
Veneto (ITA)	fatturato	1,4	39,7	58,9	4,1	56,2	39,7
	occupati	4,1	74,0	21,9	2,7	90,4	6,8
Bradeburgo (GER)	fatturato	10,6	49,4	40,0	7,1	72,9	20,0
	occupati	8,2	72,9	18,8	4,8	82,1	13,1
Aragona (SPA)	fatturato	4,4	33,3	62,2	13,3	46,7	40,0
	occupati	4,3	63,0	32,6	11,4	75,0	13,6
Prešov (SLO)	fatturato	17,9	23,1	59,0	21,9	34,2	43,8
	occupati	20,9	41,8	37,3	19,7	56,1	24,2
Cracovia (POL)	fatturato	2,9	28,6	68,6	16,9	36,6	46,5
	occupati	7,0	33,8	59,2	18,6	38,6	42,9
<b>Totale</b>	<b>fatturato</b>	<b>8,0</b>	<b>35,3</b>	<b>56,7</b>	<b>12,4</b>	<b>50,4</b>	<b>37,2</b>
	<b>occupati</b>	<b>9,1</b>	<b>57,6</b>	<b>33,3</b>	<b>11,0</b>	<b>68,8</b>	<b>20,2</b>

Fonte: elab. Centro Studi Unioncamere del Veneto

Sul versante degli ostacoli e delle difficoltà incontrate dalle imprese nello scambio di beni e servizi, i risultati dell'indagine evidenziano maggiori problemi per gli imprenditori dei NSM, che nel rapporto commerciale con i PM hanno riscontrato complessità di carattere fiscale ed amministrativo. Al contrario l'avvio di nuovi rapporti commerciali risulta più problematico per i PM, pur con differenze da regione a regione. Per le imprese venete gli impedimenti riguardano la carenza di servizi di supporto e la diversità di usi e costumi, invece per le imprese spagnole e tedesche è la burocrazia a creare maggiori problemi. Le imprese slovacche denunciano impedimenti nell'avvio di rapporti commerciali con i PM dovuti alla mancanza di servizi di supporto, mentre per gli imprenditori polacchi si tratta di complicazioni derivanti dagli standard tecnici, dalla normativa nazionale oltre che dalle differenze negli usi e costumi.

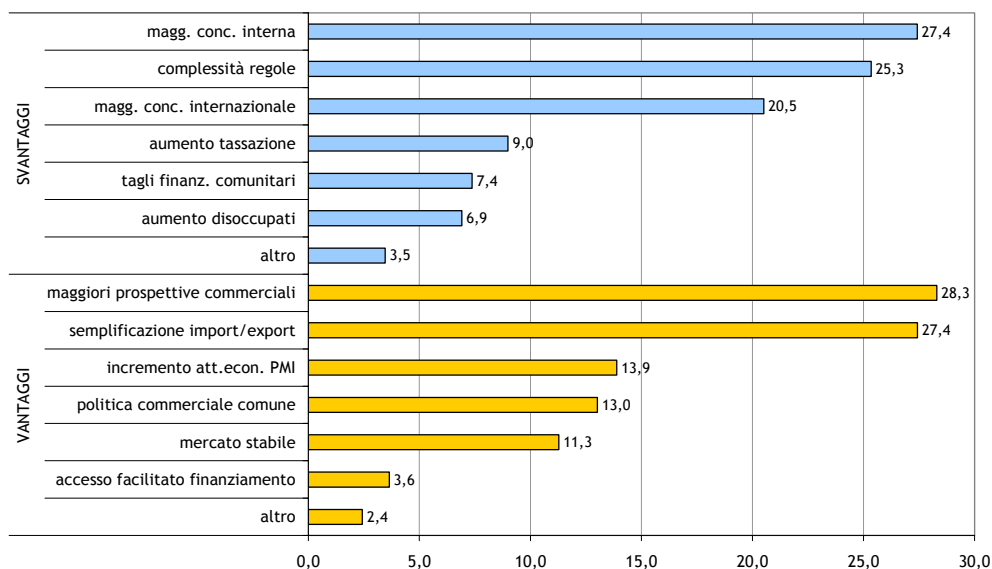
Nonostante le problematiche segnalate, gli imprenditori intervistati sono sostanzialmente concordi nel sottolineare i vantaggi derivanti dal processo di allargamento dell'UE. Le principali opportunità derivano dalle maggiori prospettive di commercio dei prodotti nazionali e dalla semplificazione delle procedure commerciali. Altri vantaggi riconducibili all'allargamento sono stati riscontrati nella politica commerciale comune, nell'incremento dell'attività economica delle PMI e nella stabilità del mercato comune. Tra gli svantaggi, gli imprenditori dei PS indicano la maggiore concorrenza a livello internazionale e interna, mentre gli imprenditori dei NSM evidenziano un aumento della complessità delle regole e della concorrenza interna.

Secondo i risultati dell'indagine, gli imprenditori forniscono una valutazione positiva del recepimento dell'*acquis* comunitario, più accentuata per quelli che operano nelle regioni dei NPM che evidentemente ne percepiscono maggiormente gli effetti. Positiva anche la percezione del processo di allargamento come opportunità per le PMI, anche se più contenuta per gli imprenditori dei NSM.

Secondo le risposte fornite dagli imprenditori, i Fondi Strutturali rappresentano uno strumento importante di finanziamento per lo sviluppo delle attività delle PMI. Quasi i 2/3 delle imprese dichiarano di conoscere tale opportunità, ma oltre la metà non ha mai ottenuto tale tipo di finanziamento. I canali di accesso alle informazioni sui finanziamenti UE è piuttosto varia. Nei NPM prevale l'uso di Internet, mentre nelle restanti regioni gli imprenditori preferiscono il contatto con enti pubblici nazionali e regionali. Le eccezioni riguardano le imprese italiane, per le quali prevale il ricorso ai consulenti privati, e quelle tedesche, che fanno riferimento alle Camere di Commercio.

Le imprese che invece hanno ottenuto finanziamenti dell'UE non esitano a sottolineare le evidenti difficoltà legate alla complessità di regole e procedure e l'insufficienza e/o mancanza di informazioni chiare; tuttavia gli imprenditori concordano sui benefici procurati all'economia regionale dall'utilizzo dei Fondi Strutturali europei, che riguardano principalmente lo sviluppo tecnologico, la cooperazione internazionale e il miglioramento delle infrastrutture.

**Grafico 7.4** - Vantaggi e svantaggi derivanti dal processo di allargamento (valori %, risposte multiple)



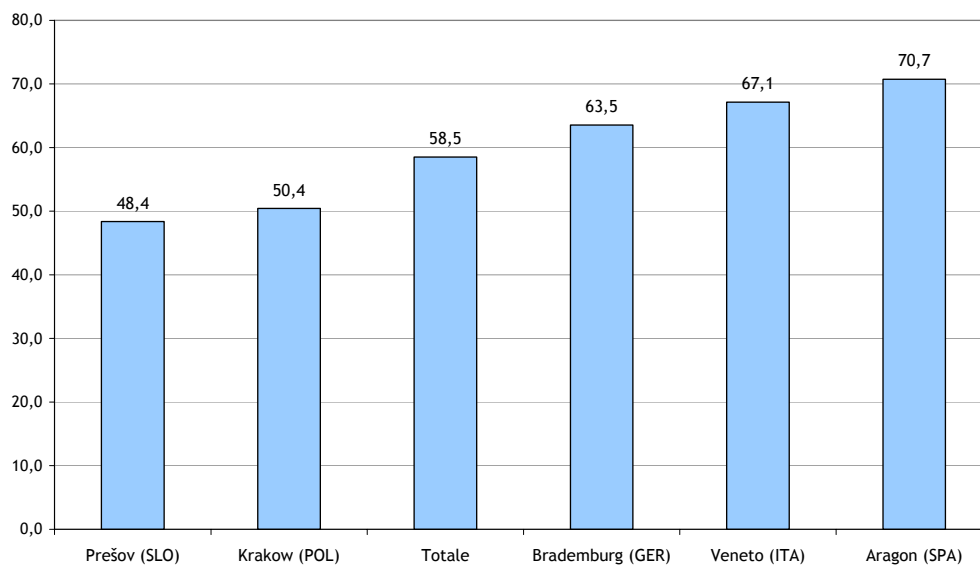
Fonte: elab. Centro Studi Unioncamere del Veneto

Far parte dell'Unione europea significa per le imprese poter partecipare agli **appalti pubblici** a livello europeo. Tuttavia i risultati dell'indagine evidenziano una scarsa partecipazione delle imprese: circa l'87% delle imprese intervistate non ha mai partecipato ad appalti pubblici. Tale risultato non sorprende se si considera che il campione è formato per larga parte da piccole imprese, che difficilmente hanno da sole i mezzi per poter aderire ai bandi comunitari. La partecipazione tuttavia non è mai casuale e di norma la frequenza è inferiore a 10 gare, fatta eccezione per la regione italiana che registra frequenze anche superiori. I principali ostacoli segnalati dalle imprese alla partecipazione agli appalti pubblici riguardano una sostanziale scarsità di informazioni e difficoltà delle procedure.

Sotto il profilo delle **regole ambientali comunitarie**, per la maggior parte degli imprenditori non è stato necessario avviare alcuna procedura per conformarsi alla normativa comunitaria e per le imprese che invece sono state coinvolte ciò non ha comportato gravi oneri burocratici.

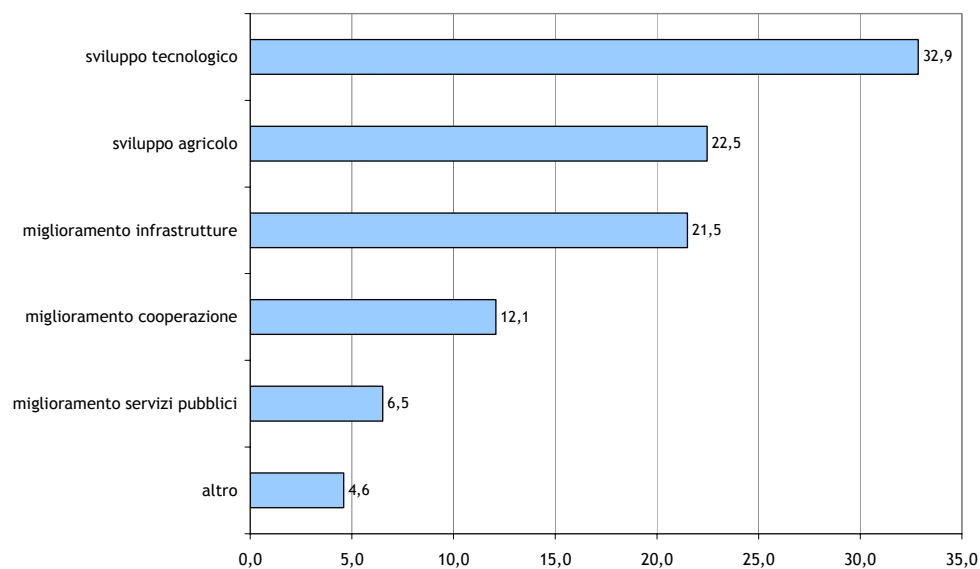
Per quanto concerne la **tutela dei consumatori**, il coinvolgimento in procedimenti giudiziari è risultato molto basso: per oltre il 96% le imprese hanno risposto di non essere mai state coinvolte in azioni legali da consumatori o da categorie di consumatori.

**Grafico 7.5** - Percezione del processo di allargamento come opportunità favorevole per le PMI (valori %).



Fonte: elab. Centro Studi Unioncamere del Veneto

**Grafico 7.6** - I principali benefici procurati all'economia regionale dall'utilizzo dei Fondi Strutturali europei secondo le imprese (valori %, risposte multiple).



Fonte: elab. Centro Studi Unioncamere del Veneto