

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema L'integrazione del commercio mondiale e l'esternalizzazione. Come far fronte alle nuove sfide

(2008/C 10/17)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 16 febbraio 2007, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio regolamento interno, di elaborare un parere di iniziativa sull'«Integrazione del commercio mondiale e l'esternalizzazione. Come far fronte alle nuove sfide».

La commissione consultiva per le trasformazioni industriali, incaricata di preparare i lavori del comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 12 settembre 2007 sulla base del progetto predisposto dal relatore ZÖHRER e dal correlatore LAGERHOLM.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 26 settembre 2007, nel corso della 438^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 151 voti favorevoli, 1 voto contrario e 8 astensioni.

1. Sintesi

1.1. I cambiamenti in atto nel settore del commercio e la crescente integrazione delle economie nel sistema del commercio mondiale sono accelerati da tutta una serie di fattori: uno dei più importanti è lo sviluppo della ripartizione della produzione a livello internazionale, che ha portato a un aumento del volume degli scambi di prodotti intermedi (beni e servizi) nelle diverse fasi del processo produttivo. Il commercio di prodotti intermedi è uno dei principali motori dei cambiamenti industriali e costituisce una particolare forma di divisione internazionale del lavoro.

1.2. Nel presente parere l'esternalizzazione (*outsourcing*) viene misurata in base ai flussi commerciali esterni di prodotti intermedi, il che si discosta dalla comune definizione del termine e ha dei punti in comune con il cosiddetto «*offshoring*» (delocalizzazione internazionale). Per fare una distinzione si potrebbe quindi anche parlare di «*offshore outsourcing*» (esternalizzazione internazionale).

1.3. L'esternalizzazione internazionale è dovuta a tutta una serie di motivi. Quello di cui più si discute è sicuramente il minor costo della manodopera (retribuzioni inferiori e/o minore protezione sociale). Inoltre, giocano un ruolo fondamentale anche i prezzi delle materie prime o la vicinanza ai nuovi mercati in crescita. Tuttavia, anche costi più vantaggiosi dovuti a norme ambientali meno severe o a agevolazioni fiscali possono spingere verso l'esternalizzazione internazionale.

1.3.1. L'esternalizzazione internazionale, che non è un fenomeno nuovo, è sinonimo di un'organizzazione della produzione basata sulla divisione del lavoro, nel quadro della quale le imprese si specializzano nei campi in cui producono i risultati migliori nel modo più efficace sotto il profilo dei costi. Le tecnologie dell'informazione e le comunicazioni a basso costo accelerano questo sviluppo e consentono gli scambi transfrontalieri in numerosi settori nuovi, e in particolare in quello dei servizi.

1.3.2. Un sistema di trasporto efficiente ed economicamente vantaggioso è un presupposto fondamentale per l'esternalizzazione internazionale.

1.4. Il volume degli scambi di merci a livello mondiale è 15 volte maggiore rispetto al 1950 e la quota del commercio rispetto al PIL mondiale è triplicata. Gli scambi mondiali nel settore dei servizi hanno ormai tassi di crescita simili a quelli

delle merci e aumentano più rapidamente del PIL. I servizi rappresentano quasi il 20 % del commercio internazionale.

1.5. Nel periodo compreso tra il 1992 e il 2003 si è registrato un aumento della percentuale di prodotti intermedi (dal 52,9 al 54,1 %) e dei beni strumentali (dal 14,9 al 16,6 %) rispetto alle importazioni complessive, mentre la quota dei beni di consumo è diminuita leggermente. Fra i prodotti intermedi si osserva un chiaro spostamento della domanda verso la categoria delle parti e dei componenti.

1.6. Anche a livello regionale lo sviluppo è stato assai vario. La quota dei prodotti intermedi nelle importazioni è diminuita per l'UE-15, il Giappone e gli Stati Uniti, ma è aumentata per la Cina, i paesi del Sud-Est asiatico e i nuovi Stati membri dell'UE (UE-10).

1.7. L'aumento rapido degli scambi di servizi ha riguardato soprattutto la categoria «altri servizi», che comprende i servizi alle imprese. In tale categoria, a loro volta, sono particolarmente dinamici i servizi finanziari, informatici e d'informazione. Dell'esternalizzazione dei servizi hanno beneficiato soprattutto gli Stati Uniti, l'UE-15 e l'India, paese, quest'ultimo, che in termini relativi ha avuto i vantaggi maggiori.

1.8. Nel complesso l'UE ha mantenuto con successo la sua posizione d'avanguardia nel commercio mondiale sia nel settore dei beni che in quello dei servizi. L'economia europea è leader mondiale in gran parte dei settori a medio livello tecnologico e per i prodotti ad alta intensità di capitale. Il crescente deficit commerciale con l'Asia e i risultati piuttosto scarsi dell'UE nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) sono però fonte di preoccupazione.

1.9. L'esternalizzazione internazionale intensifica gli scambi e questo, nel complesso, crea maggiore benessere. Il Comitato è però anche consapevole del fatto che non ci sono solo vincitori, ma anche vinti e che questi ultimi sono più facili da individuare perché risentono delle conseguenze immediate del fenomeno (per es. i lavoratori che perdono il posto di lavoro).

1.10. Quanto allo sviluppo del commercio dei prodotti intermedi (nel complesso favorevole all'UE), è opportuno che quest'ultima adotti un atteggiamento positivo e attivo nei confronti di un commercio mondiale libero, ma equo e una strategia attiva in materia di globalizzazione, fermo restando che all'interno della stessa UE occorrerà prestare la massima attenzione alla ripartizione dei benefici che ne derivano.

1.11. L'UE deve adoperarsi a favore di condizioni eque e di uno sviluppo sostenibile (sul piano economico, sociale e ambientale) nel commercio mondiale.

1.12. Dovrebbe altresì essere consapevole dei propri punti forti e svilupparli. Spesso proprio i summenzionati settori a media tecnologia sono caratterizzati da un'elevata capacità di innovazione. Occorre però anche effettuare investimenti materiali e immateriali in settori nuovi.

1.13. Considerato lo sviluppo dell'esternalizzazione internazionale, sono urgentemente necessarie analisi ulteriori e differenziate. Il Comitato esorta la Commissione ad avviare tali analisi, che dovrebbero anche contemplare possibili scenari a breve e medio termine, coinvolgendo anche gli attori interessati. Tali analisi possono anche far parte delle valutazioni settoriali effettuate nel quadro della nuova politica industriale e potrebbero servire da base di discussione nel quadro del dialogo sociale settoriale.

1.14. Le risposte fondamentali alle sfide poste all'Europa dall'integrazione del commercio mondiale e dalla crescente delocalizzazione internazionale della produzione europea si trovano nella strategia di Lisbona. Al riguardo il Comitato sottolinea che i seguenti punti sono decisivi affinché l'Europa sia in grado di adeguarsi e di essere competitiva nel processo di globalizzazione:

- completare e rafforzare il mercato interno,
- promuovere l'innovazione,
- stimolare l'occupazione.

2. Motivazione e contesto del parere

2.1. I cambiamenti in atto nel settore del commercio e la crescente integrazione delle economie nel sistema degli scambi mondiali sono accelerati da tutta una serie di fattori (liberalizzazione degli scambi, diminuzione dei costi di trasporto e di comunicazione, aumento del reddito e crescente suddivisione del lavoro a livello internazionale, ecc.). Tra questi fattori, uno dei più importanti è lo sviluppo della ripartizione della produzione a livello internazionale, che ha portato a un aumento del volume degli scambi di prodotti intermedi (beni e servizi) nelle diverse fasi del processo produttivo. Questa crescita del commercio intermedio, che nel presente parere viene denominata «esternalizzazione», mette in evidenza la riorganizzazione di numerosi processi produttivi a livello mondiale e regionale, ed è avvertibile anche in numerosi ambiti del settore dei servizi.

2.2. I tradizionali vantaggi comparativi che i paesi industrializzati hanno in termini di qualifiche professionali della manodopera e di conoscenze tecniche relative ai propri prodotti o ai processi di produzione sono sottoposti a crescenti pressioni di varia origine. L'UE deve far fronte a questo ambiente in rapido cambiamento, da cui sono emersi nuovi concorrenti in un gran numero di comparti industriali e in un settore dei servizi caratterizzato da un alto valore aggiunto. Le sfide che le imprese dell'UE devono affrontare aumentano quindi con grande rapidità.

2.3. Il commercio di prodotti intermedi è uno dei principali motori delle trasformazioni industriali e costituisce una particolare forma di divisione internazionale del lavoro che sta scalzando rapidamente le forme di internazionalizzazione più tradizionali. È evidente che la globalizzazione dei mercati, unita al processo tecnologico, consente di scomporre il processo di produzione di un determinato prodotto in molteplici fasi successive a monte e a valle, generalmente ripartite fra numerosi paesi.

2.4. Il presente parere intende, da un lato, analizzare in che modo il fenomeno mondiale dell'esternalizzazione di prodotti e servizi viene accelerato soprattutto dallo sviluppo nei paesi asiatici (in particolare in Cina ed India), nonché dall'integrazione dei nuovi Stati membri dell'UE. D'altro lato, si propone di accertare se e in che misura l'UE è vulnerabile di fronte all'emergere di nuove potenze commerciali che operano a livello mondiale e ai cambiamenti che ciò comporta, in tutto il mondo, sul fronte dei vantaggi comparativi, specie per quanto riguarda i mercati in cui l'UE è attualmente un leader mondiale, e anzitutto quelli caratterizzati da prodotti a media tecnologia e ad alta intensità di capitale come il settore automobilistico, quello farmaceutico e l'industria che produce attrezzature specializzate.

2.5. Il presente parere non tratta il fenomeno della delocalizzazione, poiché è già stato oggetto di altri pareri del Comitato.

2.6. In sintesi, tutto questo significa che ci troviamo di fronte a un fenomeno economico interessante che costringerà le imprese dell'UE a migliorare i vantaggi comparativi di cui finora hanno goduto, ma che non sono più garantiti, nemmeno in settori economici totalmente nuovi come l'economia dei servizi. Analizzando questa evoluzione si potrebbero individuare i settori deboli attuali e futuri e sarebbe possibile raccomandare alle imprese dell'UE di prendere in anticipo le decisioni giuste.

3. Sviluppo del commercio mondiale

3.1. La seguente analisi si basa su uno studio pubblicato negli *Economic Papers* della DG Affari economici e finanziari della Commissione europea nell'ottobre 2006 ⁽¹⁾.

3.1.1. Lo studio prende in considerazione il periodo compreso tra il 1990 e il 2003. Si tratta di un periodo interessante poiché, all'inizio degli anni Novanta, gli scambi mondiali hanno subito cambiamenti decisivi per l'Europa. La Repubblica popolare cinese ha assunto un profilo maggiore nel commercio internazionale, cosa che ha portato da ultimo alla sua adesione all'Organizzazione mondiale del commercio. L'ulteriore sviluppo del mercato unico ha comportato un approfondimento dell'integrazione nell'UE. L'apertura politica ed economica dei paesi dell'Europa centrale e orientale e la loro integrazione nell'UE hanno prodotto un ampliamento del mercato interno. All'inizio del periodo considerato l'UE contava 12 Stati membri, mentre ora ne conta 27.

3.1.2. Al medesimo tempo anche in India, Russia e America Latina (soprattutto in Brasile) sono intervenuti cambiamenti sostanziali che hanno rafforzato la posizione di tali paesi nel commercio mondiale.

⁽¹⁾ Karel Havik e Kierian McMorow: *Global trade integration and outsourcing: How well is the EU coping with the new challenges*, in: *Economic Papers* n. 259.

3.1.3. Dato che quando lo studio è stato ultimato non erano ancora disponibili dati affidabili per il periodo successivo al 2003, non sono ancora possibili conclusioni fondate in merito agli sviluppi successivi. Si deve però partire dal presupposto che, laddove lo studio fa riferimento all'UE-10, siano ipotizzabili tendenze simili anche per la Bulgaria e la Romania. Inoltre, l'esempio dell'industria tessile mostra che il ritmo dello sviluppo illustrato tende piuttosto ad accelerare.

3.2. Il volume degli scambi di merci a livello mondiale è 15 volte maggiore rispetto al 1950 e la quota del commercio rispetto al PIL mondiale è triplicata. Gli scambi mondiali nel settore dei servizi hanno ormai tassi di crescita simili a quelli delle merci (dal 1990 mediamente circa del 6 % all'anno) e aumentano più rapidamente del PIL. I servizi rappresentano quasi il 20 % del commercio mondiale.

3.2.1. Se da un lato lo sviluppo del commercio, complessivamente, appare piuttosto stabile, dall'altro i tassi di crescita delle diverse categorie di prodotti e servizi presentano notevoli differenze.

3.2.2. Come già affermato nell'introduzione, la divisione internazionale del lavoro è uno dei principali fattori propulsivi dello sviluppo del commercio mondiale. Tale suddivisione comporta una continua crescita degli scambi intermedi (di prodotti e servizi). A sua volta, l'aumento degli scambi intermedi (per es. di prodotti semifiniti, parti e componenti), o «esternalizzazione», riflette la riorganizzazione di numerosi processi produttivi su base globale o regionale (invece che su base nazionale), e rispecchia l'enorme aumento dei flussi di investimenti diretti esteri (IDE), che sono passati da meno del 5 % del PIL mondiale nel 1980 a oltre il 15 % alla fine degli anni Novanta. Va segnalato però che non tutti gli IDE sono automaticamente collegati all'esternalizzazione.

3.2.3. I sistemi di produzione globali, uniti allo sviluppo di tecnologie dell'informazione e della comunicazione efficaci che portano all'esternalizzazione o, per usare un altro termine, a una «specializzazione verticale», hanno un impatto anche in molti ambiti del settore dei servizi.

3.2.4. L'internazionalizzazione dei processi di produzione a livello regionale o mondiale dà luogo a un aumento degli scambi nell'industria e nelle imprese. Le esportazioni di un determinato settore produttivo di un paese dipendono sempre più dall'importazione di beni intermedi del medesimo settore produttivo o da una filiale di una multinazionale.

3.3. *Panoramica sul commercio per fase di produzione*

3.3.1. Se si utilizza la classificazione per ampie categorie economiche (*Broad Economic Categories Classification*) delle Nazioni Unite, i prodotti possono essere ripartiti in base al loro impiego finale (per es. prodotti intermedi, beni di consumo o beni strumentali).

3.3.2. Nel periodo compreso tra il 1992 e il 2003 si è registrato un aumento della percentuale dei prodotti intermedi (dal 52,9 al 54,1 %) e dei beni strumentali (dal 14,9 al 16,6 %) rispetto alle importazioni complessive, mentre la quota dei beni di consumo è diminuita leggermente. Fra i prodotti intermedi si

osserva un chiaro spostamento verso la categoria delle parti e dei componenti. Si tratta di un fenomeno che contraddistingue soprattutto il settore delle TIC e l'industria automobilistica.

3.3.3. Anche a livello regionale si segnalano andamenti assai diversi. La quota dei prodotti intermedi nelle importazioni è diminuita nel caso dell'UE-15, del Giappone e degli Stati Uniti, mentre è aumentata in Cina, nei paesi del Sud-Est asiatico e nei nuovi Stati membri dell'UE (UE-10).

3.4. Quanto precede non considera gli scambi e le tendenze all'interno dell'UE-15, anche se va segnalato che la stragrande maggioranza degli scambi commerciali dei singoli Stati membri (tra il 75 % e l'80 %) avviene a questo livello. L'esternalizzazione viene quindi misurata solo in base ai flussi commerciali esterni di prodotti intermedi, il che si discosta dalla definizione comune del termine e ha dei punti in comune con il cosiddetto «*offshoring*» (delocalizzazione internazionale). Per fare una distinzione si potrebbe quindi parlare anche di «*offshore outsourcing*» (esternalizzazione internazionale).

4. **Motivi della crescente esternalizzazione internazionale**

4.1. Ci sono svariati motivi che inducono un'impresa a decidere di trasferire all'estero le proprie operazioni commerciali o parte di esse. Quello principale, al momento, sembra il minor costo della manodopera. Hanno però un peso importante anche fattori quali i prezzi inferiori delle materie prime e la vicinanza ai mercati in crescita. La bassa produttività, sistemi giuridici incerti, lacune infrastrutturali, condizioni commerciali sfavorevoli (per es. dazi doganali e norme) e l'impossibilità di controllo e reazione in caso di problemi possono influire in modo negativo su una tale decisione.

4.2. Il trasferimento degli impianti di produzione o il fatto che le imprese si procurino altrove i beni che in precedenza producevano direttamente non è un fenomeno nuovo. La sostituzione della manodopera locale con lavoratori stranieri è una pratica diffusa in tutti i paesi industrializzati da molti anni. Il fenomeno dell'esternalizzazione è effettivamente sinonimo di divisione del lavoro e consente alle imprese di rimanere competitive e consapevoli dei costi, specializzandosi nei campi in cui riescono meglio. La cosa nuova è però che negli ultimi anni le TIC hanno reso possibile l'esternalizzazione di forme completamente nuove di servizi e di produzione di beni. Oggigiorno, le tecnologie dell'informazione e le comunicazioni poco costose permettono alle imprese di esternalizzare più agevolmente la maggior parte di ciò che può essere riprodotto o trattato in forma digitale, come ad esempio l'assistenza informatica, i servizi di supporto (*back office*), i *call center*, la programmazione informatica e alcune attività di ricerca e sviluppo.

4.2.1. Analogamente, le TIC hanno consentito di esternalizzare in misura maggiore la produzione di beni, poiché è ormai possibile procurarsi direttamente i fattori produttivi intermedi da molteplici fornitori. Le tecniche di produzione *just in time* dipendono in gran parte dalle TIC per sincronizzare la produzione e la consegna di singole parti e componenti di diversi produttori su distanze più o meno grandi.

4.3. Normalmente, l'esternalizzazione può anche essere legata ad una delocalizzazione all'estero. La delocalizzazione internazionale può prendere la forma di un trasferimento di compiti particolari di un'organizzazione a un sito all'estero o a un fornitore indipendente.

Come affermato più sopra, non si tratta di un fenomeno completamente nuovo; tuttavia, il rapido sviluppo delle TIC e la conseguente diminuzione dei costi delle comunicazioni hanno permesso gli scambi internazionali di molti fattori produttivi nuovi, in particolare nel settore dei servizi. Oggigiorno servizi come il disegno tecnico in architettura, la refertazione radiologica o taluni servizi legali possono essere trasferiti all'estero. Lo sviluppo delle TIC ha quindi intensificato gli scambi internazionali riducendo i costi delle transazioni e rendendo commerciabili prodotti completamente nuovi. L'impatto è analogo a quello dell'introduzione dei container nei trasporti internazionali negli anni Cinquanta, che ha anch'essa comportato un aumento vertiginoso degli scambi ⁽²⁾.

4.4. Nel presente parere il Comitato intende concentrarsi sull'esternalizzazione internazionale (*offshore outsourcing*). Nel dibattito politico generale, però, questo fenomeno viene spesso confuso con quello degli IDE. Ad esempio, taluni sviluppi spesso vengono presentati come una forma di esternalizzazione o di delocalizzazione internazionale, ma in realtà fanno parte dell'espansione delle attività commerciali all'estero per venire incontro ai bisogni dei mercati locali. Per stabilire se un determinato trasferimento parziale degli impianti di produzione si configuri come una delocalizzazione internazionale (*offshoring*) è necessario accertare quale mercato dovrà essere coperto. Un'espansione delle attività commerciali all'estero al solo scopo di servire dei mercati stranieri (IDE orizzontali) non avrà necessariamente — nemmeno a breve termine — effetti negativi sull'occupazione nel paese d'origine. Al contrario, potrebbe avere un impatto molto positivo sia sulla redditività che sull'occupazione nella sede centrale dell'azienda.

4.5. Ovviamente, però, non sono solo il minor costo della manodopera (retribuzioni inferiori e/o minore protezione sociale) e la necessità di avvicinarsi ai mercati a indurre le imprese a delocalizzare la produzione. La decisione può essere anche motivata dai costi inferiori dovuti ad esempio a norme ambientali meno severe o ad agevolazioni fiscali. Un esempio interessante di delocalizzazione internazionale è dato dai recenti sviluppi nell'industria europea del cemento. A causa del forte rincaro dell'energia in Europa (dovuto in parte al sistema comunitario di scambio di emissioni di CO₂) e della limitazione diretta delle emissioni di CO₂ applicabile all'industria, alcuni produttori europei di cemento hanno esternalizzato la produzione di *clinker*, trasferendola in Cina.

4.6. Infine, un sistema di trasporto efficiente ed efficace in termini di costi è un presupposto per l'esternalizzazione internazionale.

⁽²⁾ La «containerizzazione» è un sistema intermodale utilizzato per trasportare merci varie o prodotti in lotti utilizzando container standard ISO. Le merci possono essere trasportate facilmente da una località all'altra in tali container, che possono essere imbarcati su navi mercantili apposite, le portacontainer, trasportati con autocarri, per ferrovia, con autoveicoli o in aereo. La containerizzazione è considerata l'innovazione più importante nel campo della logistica, che ha rivoluzionato la movimentazione delle merci nel XX secolo e ha ridotto drasticamente i costi di spedizione.

5. L'esternalizzazione della produzione di merci

5.1. L'esternalizzazione, che nello studio sopra citato viene definita come il trasferimento di parti della produzione a fornitori esterni o a filiali appositamente create fuori dal territorio dell'UE, si riflette nei seguenti fattori:

- gli scambi commerciali a livello mondiale sono stimolati dall'internazionalizzazione delle strutture di produzione e dall'aumento degli IDE mondiali,
- la quota dei prodotti intermedi (soprattutto parti e componenti) e dei beni capitali nelle importazioni mondiali è in aumento. Di conseguenza aumentano anche gli scambi all'interno dei settori produttivi e delle imprese,
- si constata un netto aumento degli scambi commerciali complementari reciproci tra i paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo o emergenti. Nell'UE-15, negli Stati Uniti e in Giappone la quota dei prodotti intermedi nelle importazioni è in calo, mentre, al medesimo tempo, presso i loro partner regionali meno avanzati è in aumento,
- l'esternalizzazione di parti della produzione contraddistingue in particolare l'industria delle TIC e quella automobilistica, le cui imprese operano a livello globale.

6. Esternalizzazione dei servizi

6.1. Il commercio mondiale nel settore dei servizi è aumentato rapidamente dalla metà degli anni Novanta e ha raggiunto tassi di crescita pari a quelli degli scambi di merci, sviluppandosi quindi più rapidamente del PIL. La quota dei servizi in rapporto al PIL globale è passata dal 3,8 % nel 1992 al 5,7 % nel 2003.

6.2. Mentre nel settore dei trasporti e del turismo il tasso di crescita degli scambi di servizi è stato pari a quello del PIL, la categoria «altri servizi», che comprende i servizi alle imprese, ha registrato un rapido aumento. In tale categoria, sono particolarmente dinamici i servizi finanziari, informatici e di informazione.

6.3. Se si comparano i risultati netti (esportazioni meno importazioni), dell'esternalizzazione dei servizi hanno beneficiato soprattutto gli Stati Uniti, l'UE-15 e l'India, paese, quest'ultimo, che in termini relativi ne ha tratto i vantaggi maggiori.

7. Punti forti e punti deboli dell'UE

7.1. Dopo il 1990 l'UE, nel complesso, ha mantenuto con successo la sua posizione di leader del commercio mondiale sia nel settore dei beni che in quello dei servizi. Questo è dovuto in parte al fatto che nella fase ad alta intensità di investimenti del processo di ripresa globale all'inizio degli anni Novanta sono state privilegiate le industrie che producono beni ad alta intensità di capitali, settori nei quali l'UE detiene una posizione relativamente forte. L'UE è leader in numerosi comparti a medio livello tecnologico e per beni a forte intensità di capitale. I suoi principali punti forti sono la produzione automobilistica su scala mondiale, l'industria farmaceutica, le attrezzature speciali, come pure i servizi finanziari ed economici.

7.1.1. Tra il 1992 e il 2003 il saldo del commercio estero dell'UE è passato dallo 0,5 % all'1,5 % del PIL, e contribuisce anche in misura rilevante alla crescita del PIL.

7.1.2. Un punto forte essenziale dell'UE è indubbiamente anche quello di avere alle spalle un proprio mercato interno che non solo offre un quadro giuridico stabile, ma costituisce anche un mercato domestico altrettanto grande. Con l'allargamento dell'UE una parte dell'esternalizzazione avviene nei nuovi Stati membri.

7.1.3. Dallo studio citato si evince che le tendenze all'esternalizzazione internazionale in alcuni comparti produttivi come l'industria automobilistica mostrano una concentrazione regionale del processo (dall'UE-15 ai nuovi Stati membri, dagli USA verso Messico e Brasile, dal Giappone al Sud-Est asiatico e alla Cina). Questo si spiega soprattutto con i costi della distanza geografica (per es. per i trasporti). Nei settori delle nuove tecnologie e dei servizi questi fattori hanno però un ruolo più modesto.

7.2. Al medesimo tempo, lo studio menziona anche alcuni aspetti che destano preoccupazione: sul piano geografico, il crescente deficit della bilancia commerciale con l'Asia in generale e, sul piano tecnologico, i risultati piuttosto mediocri dell'UE nel settore delle TIC. A questo proposito va tenuto presente soprattutto il fatto che alcuni paesi in via di sviluppo desiderano risalire rapidamente la catena del valore e quindi fanno investimenti cospicui nella R&S e nell'istruzione.

7.2.1. Il successo che l'Asia ha avuto finora nel commercio mondiale riguarda soprattutto comparti come le TIC che, dal punto di vista europeo, in proporzione erano meno importanti di altri quali l'industria automobilistica, farmaceutica o chimica. Negli ultimi 15 anni molti paesi asiatici si sono specializzati nell'esportazione di prodotti TIC. ⁽³⁾ È presumibile che tali paesi nel loro futuro sviluppo rivolgano la propria attenzione anche a comparti finora dominati dall'UE (come mostra l'esempio dell'industria tessile).

7.2.2. L'UE e la Cina hanno forti complementarità sul piano delle loro strutture commerciali: l'UE è specializzata nelle tecnologie medio-alte e nei beni capitali, mentre la Cina si concentra sui settori legati alle TIC, a bassa tecnologia e ad alta intensità di manodopera. Questo modello di complementarità si traduce direttamente in condizioni favorevoli per l'UE sul piano delle dinamiche degli scambi, e numerosi Stati membri dell'UE vedono ora migliorare notevolmente il loro potere di fissazione dei prezzi nei confronti di potenze commerciali emergenti come la Cina. Questi risultati suggeriscono che i processi di recupero delle grandi economie emergenti come la Cina possono costituire un vantaggio per entrambe le parti, con un forte aumento del reddito procapite sia nei paesi industrializzati che in quelli in via di sviluppo.

7.2.3. L'esternalizzazione dei servizi verso l'India è attualmente (ancora) poco rilevante sul piano macroeconomico.

⁽³⁾ Siti di produzione economici in cui spesso vengono lavorati anche prodotti costosi ad alta tecnologia e utilizzate conoscenze provenienti dagli Stati Uniti o dall'Europa hanno fatto sì che prodotti come i computer o i telefoni cellulari vengano commercializzati a prezzi abbordabili e possano quindi essere acquistati da un'ampia fascia di consumatori.

7.3. A medio e lungo termine l'UE dovrà far fronte ad alcuni potenziali problemi nel campo del commercio con l'estero, che vengono qui di seguito illustrati.

7.3.1. I buoni risultati messi a segno dall'UE negli anni Novanta sono dovuti in gran parte ai benefici ottenuti nella fase iniziale della liberalizzazione del commercio mondiale, a forte intensità di investimenti — uno scenario che non perdurerà in eterno.

7.3.2. L'UE presenta delle debolezze in gran parte dei settori ad alta tecnologia, e in particolare in quello delle TIC.

7.3.3. L'Asia sta diventando un potenziale concorrente in alcuni dei principali settori dell'economia dell'UE. I produttori cinesi, che fabbricano beni a basso costo, domineranno probabilmente in futuro gran parte delle industrie a forte intensità di manodopera e a basso livello di tecnologia. Per l'UE le conseguenze saranno maggiori che non per gli Stati Uniti o il Giappone.

8. Vincitori e vinti dell'esternalizzazione internazionale

8.1. L'esternalizzazione internazionale intensifica gli scambi, spesso di nuovi tipi di prodotti e in nuovi settori. La teoria e gli studi empirici ci insegnano che il commercio genera ricchezza e, quindi, l'esternalizzazione internazionale dovrebbe presumibilmente accrescere il benessere mondiale. Tale valutazione risulta però più complessa se si considera che i vantaggi sul piano dei costi, che sono all'origine della delocalizzazione internazionale di una determinata produzione, possono essere attribuiti a norme ambientali meno severe, con un possibile impatto su tutto il globo. Se però non lo sono, allora è lecito supporre che la delocalizzazione internazionale accresca il benessere mondiale. È anche risaputo, tuttavia, che nel commercio spesso ci sono vincitori e vinti: resta dunque da vedere chi saranno in Europa i vincitori e i vinti della crescente delocalizzazione internazionale.

8.1.1. La decisione di un'impresa di esternalizzare una determinata attività può rivelarsi naturalmente anche una cattiva scelta dal punto di vista di tale impresa, e questo per vari motivi. È possibile che ai clienti non piaccia essere serviti da *call center* situati all'estero, o che le imprese non ricevano i beni intermedi della qualità richiesta alla data stabilita; è inoltre possibile che sorgano malintesi culturali fra imprese e clienti o a livello internazionale, oppure trapelino ai concorrenti delle informazioni riservate.

8.1.2. In questa sede dobbiamo però partire dal presupposto che la decisione di un'azienda (o di un'amministrazione) di esternalizzare a livello nazionale o internazionale una determinata attività venga attuata con successo. In questo caso, chi saranno i vincitori e chi i vinti?

8.2. I vincitori

8.2.1. Le imprese europee che procedono alla delocalizzazione all'estero e all'esternalizzazione internazionale

Le imprese che delocalizzano all'estero o esternalizzano a livello internazionale possono ottenere notevoli riduzioni dei costi, perlopiù grazie al minor costo della manodopera. A più lungo termine, esse potranno anche disporre di nuova manodopera qualificata sia direttamente, attraverso le proprie strutture estere, sia indirettamente dai fornitori locali, attraverso l'esternalizzazione internazionale. Generalmente, nel caso delle imprese che hanno sede in paesi europei con un mercato del lavoro molto regolamentato, le sedi estere, a volte, consentono altresì di gestire il livello della manodopera in modo più flessibile. L'esternalizzazione di un'attività all'estero può essere il punto di partenza per l'ingresso in ottimi nuovi mercati. Grazie a tali siti di produzione in loco le imprese europee possono produrre beni e servizi a costi che ne permettono la vendita nei paesi con bassi livelli retributivi.

8.2.2. I paesi europei che forniscono prodotti e servizi delocalizzati all'estero o esternalizzati a livello internazionale

Con l'adesione di 12 nuovi Stati membri tra il 2004 e il 2007, l'Unione europea conta ora parecchi grandi fornitori di prodotti e servizi delocalizzati all'estero o esternalizzati a livello internazionale. Tuttavia, anche alcuni Stati membri dell'UE-15, e specialmente l'Irlanda, hanno beneficiato del fatto di essere dei «siti di produzione *offshore*». I vantaggi per i paesi fornitori sono evidenti: a breve termine, i nuovi posti di lavoro e gli investimenti e, più a lungo termine il trasferimento di tecnologie e di competenze alle popolazioni locali come conseguenza della decisione dell'impresa di delocalizzare all'estero e di esternalizzare a livello internazionale.

8.2.3. Gli utenti di prodotti e servizi delocalizzati all'estero o esternalizzati a livello internazionale

I consumatori finali di tali prodotti e servizi possono beneficiare di prezzi inferiori. Si è stimato, ad esempio, che la diminuzione del prezzo dei semiconduttori e dei chip di memoria negli anni Novanta fosse dovuta per il 10-30 % alla globalizzazione dell'industria dell'hardware. I consumatori possono anche beneficiare di orari di apertura più lunghi per molti settori di servizi e avere ad esempio la possibilità di telefonare al *call center* di una determinata azienda situato a Bangalore dopo le ore 17.00 (ora GMT). A seconda della portata della delocalizzazione all'estero e dell'esternalizzazione internazionale rispetto al volume complessivo di attività, la diminuzione dei prezzi comprimerà l'inflazione, portando così a un aumento del potere d'acquisto.

8.3. I vinti

8.3.1. I lavoratori europei che perdono il posto a causa delle delocalizzazioni all'estero e delle esternalizzazioni a livello internazionale

I lavoratori che perdono il posto a causa di questi due fenomeni sono chiaramente i primi a pagarne le conseguenze. In questo

caso, a perdere il posto di lavoro è un gruppo duramente colpito, ma relativamente ristretto rispetto al gruppo molto più vasto e vario di coloro che escono vincitori dalla delocalizzazione all'estero e dall'esternalizzazione internazionale, ma che (ad eccezione eventualmente delle imprese) traggono vantaggi relativamente modesti a livello individuale. Questa asimmetria tra vincitori e vinti fa sì che il dibattito politico-economico sulla delocalizzazione internazionale abbia molto in comune con la maggior parte degli altri dibattiti sul libero scambio e sulla concorrenza nelle importazioni. Con il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione creato dal Consiglio su insistenza della Commissione, l'UE dispone di uno strumento per aiutare questo gruppo di persone, seppur con mezzi limitati.

8.3.2. Le imprese europee che non sono in grado di adottare le «migliori pratiche» in materia di delocalizzazione all'estero e di esternalizzazione a livello internazionale

Attualmente, il problema fondamentale per l'Europa è la debole crescita della produttività. Con l'accelerarsi della globalizzazione, per un numero sempre maggiore di settori produttivi le strategie di delocalizzazione all'estero e di esternalizzazione internazionale sono una condizione sine qua non per restare competitive. Parallelamente, le imprese che non sono in grado di ristrutturare le proprie attività mediante la delocalizzazione o esternalizzazione internazionale di determinati fattori produttivi intermedi o di determinate attività accuseranno svantaggi competitivi nei confronti dei concorrenti comunitari ed extracomunitari che sono in grado di farlo. Ciò significa che tali imprese rischiano di avere una crescita minore e, da ultimo, anche di essere espulse dal mercato, oppure di essere costrette a delocalizzare tutta la loro produzione fuori dal paese d'origine. In entrambi i casi si perderà probabilmente un numero di posti di lavoro maggiore di quelli che sarebbero stati soppressi decidendo prima il trasferimento e l'esternalizzazione all'estero.

9. Necessità di intervento e raccomandazioni

9.1. In passato il Comitato si è pronunciato più volte sul tema del commercio mondiale e della globalizzazione in generale ⁽⁴⁾, da ultimo nel parere sul tema *Sfide e opportunità per l'Unione europea nel contesto della globalizzazione* (REX/228 — relatore: MALOSSE), nel quale ha caldeggiato fra l'altro una strategia comune di fronte alla globalizzazione, uno Stato di diritto planetario, un'apertura equilibrata e responsabile degli scambi, un'accelerazione dell'integrazione e una globalizzazione dal volto umano.

9.1.1. Anche dal punto di vista dello sviluppo (nel complesso positivo per l'UE) degli scambi di prodotti intermedi è opportuno che l'UE adotti un atteggiamento positivo e attivo nei confronti della libertà degli scambi a livello mondiale e una strategia attiva in materia di globalizzazione, fermo restando che occorrerà prestare la massima attenzione sia alla ripartizione dei benefici che ne derivano sia al dibattito politico. In tale contesto, l'UE deve adoperarsi a favore di condizioni eque e di uno sviluppo sostenibile (sul piano economico, sociale e ambientale) del commercio mondiale.

⁽⁴⁾ — REX/182 — *La dimensione sociale della globalizzazione*, del marzo 2005,

— REX/198 — *Preparazione della Sesta conferenza ministeriale dell'OMC — Posizione del CESE*, dell'ottobre 2005,

— SOC/232 — *Qualità della vita professionale, produttività e occupazione di fronte alla globalizzazione e alle sfide demografiche*, del settembre 2006,

— REX/228 — *Sfide e opportunità per l'Unione europea nel contesto della globalizzazione*, del maggio 2007.

9.1.2. La politica commerciale dell'UE deve puntare maggiormente al miglioramento degli standard sociali e ambientali in tutto il mondo e ad adottare un approccio che sappia conciliare la solidarietà con gli interessi individuali e dal quale tutti possano trarre beneficio. È necessario ridurre ulteriormente le barriere non tariffarie agli scambi soprattutto nei casi in cui le imprese europee siano discriminate. Circa l'esternalizzazione internazionale, il Comitato sottolinea la propria richiesta di una migliore tutela della proprietà intellettuale.

9.1.3. L'attuale dibattito sul cambiamento climatico, l'emissione di gas a effetto serra e lo sviluppo sostenibile porterà sempre più a vedere sotto una luce diversa molti aspetti della globalizzazione, compreso il commercio. I paesi in via di sviluppo desiderano già un'assistenza maggiore (sviluppo di capacità) per quanto riguarda l'uso delle tecnologie più pulite. Maggiore attenzione verrà riservata a un uso dei mezzi di trasporto più ecologico e più efficiente sul piano energetico, specialmente per quanto riguarda il trasporto marittimo (se possibile). Le considerazioni ambientali avranno un peso maggiore nelle decisioni relative alla futura ubicazione degli impianti di produzione e alla successiva distribuzione delle merci. Il Comitato esorta pertanto la Commissione ad effettuare studi specifici, qualora non lo stia già facendo, sugli aspetti commerciali del dibattito generale sul cambiamento climatico.

9.2. L'UE dovrebbe anzitutto essere cosciente dei propri punti forti e svilupparli. Spesso proprio i settori a media tecnologia menzionati più sopra sono caratterizzati da un'elevata capacità di innovazione. È necessario tuttavia effettuare anche investimenti (materiali e immateriali) in settori nuovi. Il Settimo programma quadro (2007-2012) indica alcune possibilità al riguardo. È opportuno proseguire ulteriormente e più attivamente su questa strada ⁽⁵⁾.

9.3. Considerato lo sviluppo spettacolare verificatosi soprattutto nel campo dell'esternalizzazione internazionale, si rendono urgenti altre analisi differenziate (per settore, o su base regionale), tanto più che lo studio citato nel presente parere fornisce solo un quadro molto generale e non prende in considerazione gli sviluppi più recenti.

9.3.1. Gli ultimi allargamenti hanno creato nuove opportunità di esternalizzazione verso i nuovi Stati membri. Ciò richiede un'analisi attenta, perché in questo caso sia i vincitori sia i vinti appartengono all'UE. Se riteniamo che l'esternalizzazione internazionale verso i nuovi Stati membri e quelli futuri possa contribuire positivamente alla strategia di coesione, è logico analizzare gli effetti sul futuro orientamento degli strumenti finanziari dell'UE.

9.3.2. Non esistono, d'altra parte, nemmeno studi dettagliati in merito agli altri effetti dell'esternalizzazione su occupazione e qualifiche.

9.3.3. Il Comitato raccomanda alla Commissione di procedere a tali analisi, che dovrebbero anche includere i possibili scenari a medio e breve termine, coinvolgendo anche gli attori interessati. Dai sondaggi condotti tra i responsabili delle decisioni all'interno delle imprese emerge un quadro a volte diverso da quello offerto dalle statistiche sul commercio.

9.3.4. Le analisi da svolgere possono anche rientrare nelle valutazioni settoriali effettuate nel quadro della nuova politica

industriale e potrebbero servire da base di discussione nel quadro del dialogo sociale settoriale, che in tal modo disporrebbe di un ulteriore strumento per affrontare e anticipare i cambiamenti (a questo proposito si vedano altri pareri della CCMI e del CESE).

9.4. Le risposte fondamentali alle sfide poste all'Europa dall'integrazione del commercio mondiale e dalla crescente delocalizzazione internazionale della produzione europea si trovano nella strategia di Lisbona. A tale proposito, la CCMI sottolinea che i seguenti punti sono decisivi per un'Europa competitiva e capace di rispondere alla globalizzazione:

- completare e rafforzare il mercato interno,
- promuovere l'innovazione,
- stimolare l'occupazione.

9.4.1. L'ulteriore sviluppo e l'ampliamento del mercato interno al fine di ottimizzare la libera circolazione delle merci, dei servizi, delle persone e dei capitali contribuirà in misura rilevante a rafforzare la concorrenza, dando così impulso alle imprese, all'innovazione e alla crescita.

9.4.2. Il mercato interno potrà essere realizzato appieno solo quando la legislazione, una volta recepita effettivamente e correttamente, sarà entrata in vigore. La Commissione e il Consiglio devono garantire che gli Stati membri non ritardino questo processo.

9.4.3. Per poter competere nel mercato globale l'Unione europea deve necessariamente sviluppare le tecnologie e attirare l'innovazione. Ciò permetterà di aumentare il numero dei posti di lavoro altamente qualificati nell'UE, migliorandone l'attrattiva per le imprese e gli investimenti.

9.4.4. Per contribuire a promuovere l'innovazione, la procedura di brevettazione dev'essere semplice e avere costi ragionevoli. Attualmente un brevetto che offra una copertura paneuropea delle invenzioni è notevolmente più costoso e complicato del brevetto statunitense. È dunque necessario introdurre un brevetto comunitario efficace sotto il profilo dei costi.

9.4.5. Occorre uno sforzo concertato per raggiungere quanto prima l'obiettivo del 3 % del PIL fissato a Lisbona per le spese nazionali destinate alla ricerca e allo sviluppo. Come dimostrano le *Cifre chiave della scienza, della tecnologia e dell'innovazione* pubblicate dalla Commissione l'11 giugno 2007, i ritardi registrati nella realizzazione di tale obiettivo sono dovuti per l'85 % agli scarsi investimenti delle imprese. Per ottenere un'alta intensità di R&S occorre invece un forte impegno del settore privato, accompagnato da ingenti investimenti pubblici. Il settore pubblico dell'UE (vale a dire gli Stati membri) deve quindi continuare ad investire nella R&S per sviluppare le attività di R&S del settore privato. I governi dovrebbero inoltre adottare una politica di finanziamento innovativa per promuovere gli investimenti nella R&S.

9.4.6. Gli investimenti nelle TIC promuoverebbero l'efficienza dell'amministrazione e renderebbero più veloci i collegamenti tra i consumatori e i mercati in Europa. In tale contesto, lo sviluppo di una rete globale di connessioni Internet a banda larga deve costituire una priorità.

⁽⁵⁾ Cfr. il parere INT/269 — 7° programma quadro di RST, del dicembre 2005.

9.5. In questo processo la politica dell'occupazione presenta un'importanza particolare. Occorre trovare una nuova possibilità di occupazione per chi perde il posto di lavoro in seguito all'esternalizzazione internazionale, ferma restando la necessità di mantenere i requisiti relativi alle qualifiche e all'adattabilità dei lavoratori. In effetti, quelli che incontrano sempre maggiori difficoltà a ritrovare un impiego sono soprattutto i lavoratori disoccupati a causa dell'esternalizzazione. Fino a pochi anni fa, generalmente, era possibile trovare un nuovo posto in 3 o 4 mesi. Oggi la ricerca può durare degli anni, poiché il numero delle attività produttive ad alta intensità di manodopera esternalizzate cresce sempre più e non vengono praticamente offerte alternative adeguate. Per la competitività economica dell'Europa è cruciale una manodopera flessibile, motivata e con una solida formazione.

9.5.1. Anche in questo contesto, il Comitato ribadisce pertanto le conclusioni del rapporto Kok ⁽⁶⁾ per quanto riguarda:

- una migliore capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese, che aumenta le loro possibilità di anticipare il cambiamento,
- l'integrazione di un numero maggiore di lavoratori nel mercato del lavoro,
- investimenti più cospicui ed efficaci nel capitale umano.

9.5.2. In un mondo in rapida evoluzione, le tecnologie introdotte risultano rapidamente superate. I governi europei devono garantire che i loro cittadini sappiano adattarsi a questo nuovo contesto, onde assicurare che tutti abbiano delle opportunità.

Bruxelles, 26 settembre 2007.

Occorrono con urgenza politiche sociali e del mercato del lavoro moderne, finalizzate a promuovere le opportunità e l'occupabilità mediante il trasferimento di qualifiche e l'adozione di misure che promuovano le capacità di adattamento, di riqualificazione e di mobilità geografica della manodopera. Per realizzare questo ambizioso compito è fondamentale che gli Stati membri mettano a punto ed attuino politiche nazionali di istruzione e di formazione professionale che poggino sugli investimenti nell'istruzione e nell'apprendimento continuo, allo scopo di fornire ai cittadini gli strumenti necessari per adattarsi ai cambiamenti e a nuovi settori che presentano vantaggi comparativi. Come sottolineato nell'agenda di Lisbona, andrebbero previste fra l'altro «nuove competenze di base (...): competenze in materia di tecnologie dell'informazione, lingue straniere, cultura tecnologica, imprenditorialità e competenze sociali».

9.6. Oltre ad assicurare la qualificazione dei lavoratori è però anche molto importante evitare che l'esternalizzazione internazionale provochi un'ulteriore perdita di *know-how*. Occorre mantenere un contesto idoneo a fare dell'Europa un polo d'attrazione per la R&S. A tal fine è necessario ripensare il ruolo delle università (e soprattutto delle facoltà scientifiche e tecniche), la loro interconnessione a livello europeo e la loro cooperazione con il settore privato.

9.7. La competitività dell'Europa sarà fondata anzitutto su un'economia innovativa basata sulla conoscenza e su un modello sociale solidale caratterizzato da una forte coesione. L'Europa non può mettersi in concorrenza sulla base di standard sociali o ambientali di basso livello.

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ Rapporto della task force per l'occupazione, presieduta da Wim Kok, novembre 2003.

La task force ha iniziato i lavori nell'aprile 2003 e ha presentato la propria relazione alla Commissione il 26 novembre 2003. La Commissione e il Consiglio hanno ripreso le conclusioni del rapporto Kok nella propria relazione comune sull'occupazione elaborata in vista del Consiglio europeo di primavera del 2004, nella quale si conferma la necessità di un intervento decisivo degli Stati membri sulla base degli orientamenti proposti dalla task force.