

Economia Marche



FONDAZIONE
ARISTIDE MERLONI

PIETRO ALESSANDRINI
Presentazione.

ALBERTO QUADRIO CURZIO
Unione Europea: profili
economico-istituzionali
della nuova costituzione.

PIETRO ALESSANDRINI
Vecchi e nuovi problemi
dello sviluppo marchigiano:
dal decollo alla perdita
di slancio e di centralit .

GIAN MARIO SPACCA
Dall'interpretazione
individuale al gioco
di squadra. La forza
della progettualit 
collaborativa per vincere
la sfida della competitiv .

MARICA STACCHIOTTI
Il FESR e le Marche.

SERGIO SILVESTRELLI
FEDERICA PASCUCCI
Innovazione tecnologica di
prodotto ed evoluzione
organizzativa: il caso della
Merloni Elettrodomestici.

MARIA LUCCHETTI
FRANCESCA SCOCCHERA
ROMINA GATTACECA
"Badanti" di anziani:
caratteristiche e
problematiche in due diversi
contesti occupazionali
nelle Marche.

ANNA MONTINI
Inquinamento atmosferico
e settori manifatturieri
nei sistemi locali
dell'Emilia-Romagna.

anno XXIV n. 1 aprile 2004

edizioni Conerografica

LA LEZIONE DI ECONOMIA MARCHE 2003 UNIONE EUROPEA: PROFILI ECONOMICO-ISTITUZIONALI DELLA NUOVA COSTITUZIONE*

di Alberto Quadrio Curzio

1. INTRODUZIONE

La storia europea degli ultimi 50 anni ha spesso posto gli economisti davanti a questioni istituzionali ed in questa prospettiva ci porremo qui. Il rapporto tra economia e istituzioni europee può assumere due opposte versioni. Nella prima si afferma che l'economia ha favorito il nascere e il consolidarsi delle istituzioni europee. Nella seconda si afferma che l'eccesso di economia ha rallentato il consolidamento delle istituzioni che a sua volta ha rallentato l'economia.

In questa nostra riflessione non risolveremo questi due punti di vista estremi ma daremo elementi di risposta che diventano di crescente importanza per capire due grandi obiettivi che la Ue si è posta per il XXI secolo: approvare una "Costituzione"; conseguire l'economia della conoscenza.

Per la Costituzione è bene innanzitutto rammentare che il 15 dicembre del 2001, con il vertice europeo di Laeken, l'Unione europea ha deciso di avviare una Convenzione quale "organo" preparatorio per il successivo varo di una "Costituzione europea". Il 28 febbraio 2002 la Convenzione è stata insediata e da allora i suoi lavori sono proseguiti. Il 20 giugno 2003 è stata presentata la bozza definitiva di trattato al Consiglio europeo di Salonicco, che è stata rivista e consegnata al Presidente del Consiglio europeo a Roma il 18 luglio 2003. Dato che le modifiche dei trattati su cui si fonda l'Unione europea richiedono l'accordo di tutti gli Stati membri è stata convocata una Conferenza intergovernativa (CIG), alla quale sono stati invitati anche i rappresentanti dei Paesi "entranti" nella Ue, che ha aperto i suoi lavori il 4 ottobre a Roma. La CIG è condotta dai Capi di Stato o di governo, assistiti dai ministri degli affari esteri. Attualmente il dibattito, a volte anche con toni accesi, è in corso.

Il progetto di Trattato costituzionale è veramente imponente e consta di quasi 500 articoli, suddivisi in quattro Parti.

La Parte I non è ancora identificata da un titolo ma potremmo definirla

"Principi europeisti", visto che nei nove Titoli si tratta, tra i vari argomenti, degli obiettivi, delle competenze e delle istituzioni dell'Unione.

La Parte II replica la "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione", mentre la Terza è intitolata "Le politiche e il funzionamento dell'Unione" ed è composta da otto Titoli. La Parte IV "Disposizioni generali e finali" poi comprende anche cinque Protocolli e tre Dichiarazioni.

La peculiarità di questo elaborato ci induce a presentarlo in questa sintesi alla quale dovremo abituarci.

EUROCOSTITUZIONE

Preambolo

PARTE I: Principi europeisti*

Titolo I: Definizione e obiettivi dell'Unione

Titolo II: Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione

Titolo III: Competenze dell'Unione

Titolo IV: Le istituzioni dell'Unione

Titolo V: L'esercizio delle competenze dell'Unione

Titolo VI: La vita democratica dell'Unione

Titolo VII: Finanze dell'Unione

Titolo VIII: L'Unione e l'ambiente circostante

Titolo IX: Appartenenza all'Unione

PARTE II: Carta dei diritti fondamentali dell'Unione

Preambolo

Titolo I: Dignità

Titolo II: Libertà

Titolo III: Uguaglianza

Titolo IV: Solidarietà

Titolo V: Cittadinanza

Titolo VI: Giustizia

Titolo VII: Disposizioni generali che disciplinano

l'interpretazione e l'applicazione della Carta

PARTE III: Le politiche e il funzionamento dell'Unione

Titolo I: Clausole di applicazione generale

Titolo II: Non discriminazione e cittadinanza

Titolo III: Politiche e azioni interne

Titolo IV: Associazione dei Paesi e territori d'oltremare

Titolo V: Azione esterna dell'Unione

Titolo VI: Funzionamento dell'Unione

Titolo VII: Disposizioni comuni

PARTE IV: Disposizioni generali e finali

Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea

Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità

Protocollo sulla rappresentanza dei cittadini nel Parlamento europeo e sulla ponderazione dei voti in seno al Consiglio europeo e al Consiglio dei Ministri

Protocollo sul gruppo Euro

Protocollo recante modifica del Trattato Euratom

Dichiarazione allegata al protocollo sulla rappresentanza dei cittadini nel Parlamento europeo e sulla ponderazione dei voti in seno al Consiglio europeo e al Consiglio dei ministri

Dichiarazione sulla creazione di un servizio europeo per l'azione esterna

Dichiarazione da iscrivere nell'atto finale di firma del Trattato che istituisce la Costituzione

* nostra denominazione

Fonte: indice estratto dal documento della Convenzione conv. 850/03 del 18/07/03

Nelle riflessioni successive cercheremo di mostrare perché questa "Eurocostituzione" sia diversa da ogni altra e pertanto perché la stessa non può essere analizzata con gli usuali criteri dei costituzionalisti in quanto l'aspetto economico-istituzionale ha maggiore rilevanza. In fondo la storia della costruzione europea con le sue innovazioni, i suoi successi e i suoi problemi ha costretto gli economisti ad essere un po' meno teorici ed un po' più istituzionalisti. Forse con queste "compromissioni" si è perso di rigore ma si è acquistato in realismo.

E' quel realismo che valorizza anche l'altro obiettivo per la Ue del XXI secolo, quello della "Euroconoscenza" perché senza un salto qualitativo nella R&S e nella innovazione progettata la crescita e lo sviluppo dell'Europa avranno molti problemi economici e quindi sociali, civili e politici.

2. ECONOMIA E POLITICA NELLA COSTRUZIONE EUROPEA

Nel caso dell'Europa l'economia è stata centrale nella costruzione e nei Trattati¹ che a questo proposito hanno ruotato intorno a due categorie e due obiettivi:

- il mercato unico per arrivare al quale ci volevano economie aperte e in libera concorrenza;
- la moneta unica per arrivare alla quale ci volevano finanze pubbliche sane e stabilità dei prezzi.

L'Euromercato e l'Euromoneta sono state due innovazioni straordinarie in assenza di uno Stato sovrano che le sostenesse. Tutti ormai ne sono al corrente ma alcune correnti di pensiero reputano che nella costruzione della Cee, della Ce e della Ue si sia troppo enfatizzata l'economia rispetto alla politica. Si tratterebbe dunque di un paradosso in quanto tradizionalmente il primo fondamento di una Costituzione dovrebbe essere politico e dentro questo dovrebbero collocarsi le norme che riguardano l'economia.

Ma per noi il paradosso è stato apparente, proprio perché l'Eurocostruzione che porta adesso all'Eurocostituzione ha seguito un percorso del tutto nuovo che ha trovato una spiegazione iniziale nel metodo funzionalistico, per indicare un'integrazione che procede per via di creazione di "interdipendenze", soprattutto economiche, di fatto. Si tratta del concetto che viene espresso nel Preambolo del Trattato Ceca, ma che si trova già espresso nella cosiddetta "Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950" che è essenziale per cogliere fini e mezzi dell'integrazione europea.

Poi le istituzioni europee sono diventate più articolate con una composizione di "funzionalismo" e "federalismo" che ha portato alla Comunità economica europea, alla Comunità europea e all'Unione europea. In definitiva a

quella Eurodemocrazia che rappresenta anch'essa una novità tra le democrazie contemporanee.

A fronte di categorie come Euromercato, Euromoneta, Eurocostruzione, Eurodemocrazia, Eurocostituzione il problema è quello da un lato di ridurre all'essenziale, cioè ai principi, le tematiche economiche e dall'altro connetterle ai principi generali di un ordinamento costituzionale nascente ma del tutto innovativo, com'è quello dell'Unione europea. Si tratta evidentemente di un'operazione complessa in quanto l'iter storico, giuridico ed economico della costruzione europea ha creato un sistema di stratificazioni ben diverso dal sistema geometrico con il quale si sono fondate le Costituzioni europee degli ultimi cinquant'anni, anche attraverso la razionalità politico-giuridica delle assemblee costituenti.

3. ALCUNI CRITERI GENERALI PER VALUTARE LA COSTITUZIONE EUROPEA

E ciò in quanto l'Unione europea rappresenta la più importante innovazione economico-istituzionale della seconda parte del XX secolo e una delle più importanti innovazioni storiche delle democrazie.

Per capire il passato e il futuro dell'Europa e per riflettere sulla sua Costituzione economica noi enfatizziamo dei momenti e dei principi².

I momenti sono: costruzione, crescita, costituzione. Per memoria sono le tre "C" su cui l'Europa si fonda nella sua storia per il passato e si proietta per progettare il suo futuro. A questi va aggiunto anche l'Allargamento, che prevede l'ingresso di dieci nuovi Paesi membri nell'Unione.

I principi sono sussidiarietà, sviluppo, solidarietà. Per memoria sono le tre "S". Si tratta di principi non sempre chiari negli enunciati dei Trattati, ma permeanti gli stessi e gran parte della azione della Ue. Una loro riorganizzazione concettuale potrebbe configurare per l'Ue sia una impostazione mista funzionalista e federalista, intergovernativa e comunitaria capace di esprimere sia un "federalismo solidale" sia un "liberalismo sociale o una economia liberal-sociale", ed entrambe queste valenze sarebbero in gradi di esprimere in forma piena i migliori rapporti tra "Stato, Società, Mercato" ovvero tra "pubblico, pubblico libero, privato sociale, privato".

In sintesi e per memoria iconografica: l'Ue si fonda e deve fondarsi sempre più sul paradigma "3Cx3S". Sono questioni su cui ci siamo a lungo intrattenuto in altri nostri scritti. Non vi ritorneremo qui ma è bene che il lettore sappia che esse rimangono lo sfondo, o meglio le fondamenta, della nostra riflessione.

Nello specifico della nostra presente riflessione e per valutare la nascente Costituzione, sempre in base alla storia dell'Ue, proponiamo due criteri-

parametri politico-istituzionali già prima citati:

- ◆ criterio dell'Europeismo;
- ◆ criterio dell'Eurodemocrazia.

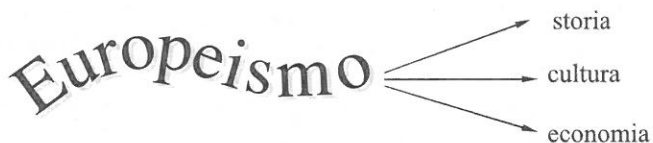
Il primo criterio è "ideal-politico-istituzionale" e si basa sulle forze dinamiche ovvero sussidiarietà, solidarietà, sviluppo che sono una congiunzione di storia, cultura, economia, in cui si identificano Popoli e Stati.

Il secondo criterio è "generale-democratico" e pone al centro il concetto di Eurodemocrazia che è valorizzabile nell'Unione a 15, ma a maggior ragione nella Ue-25, attraverso una semplificazione delle istituzioni, delle procedure e delle regole, donando una trasparenza maggiore nella loro applicazione.

Ciò avrebbe un duplice effetto positivo: da un lato consentirebbe di aumentare l'efficacia politico-decisionale, dall'altro lato ne accrescerebbe senza dubbio la legittimità.

La combinazione di questi due criteri esprime la necessità che il sistema europeo, basato sul triangolo istituzionale formato da Parlamento, Consiglio e Commissione, evolva in un potenziato modello espressione sia dell'Europa come Unione di Popoli e Stati, sia come applicazione del Metodo comunitario e del Metodo intergovernativo. Tale importazione, che non si pone in contrapposizione all'esistente, ma anzi ne sviluppa le potenzialità, dovrebbe raccogliere sia le istanze unioniste, che quelle federaliste e confederaliste. Per questo il lettore non si sentirà svalutato se rendiamo con questa rappresentazione i due criteri, le loro componenti e connessioni.

EUROPEISMO E EURODEMOCRAZIA



• *Popoli e Stati*



• *Metodo comunitario e intergovernativo*

4. EURODEMOCRAZIA E EUROCOSTITUZIONE

4.1. La costruzione istituzionale

La storia rimane essenziale per valutare l'Eurocostituzione. Ed allora non si può dimenticare che in cinquant'anni, con sette Trattati (Parigi, Ceca, 1951; Roma, Cee ed Euratom, 1957; AUE, 1986; Maastricht, 1992; Amsterdam, 1997; Nizza, 2001) e con cinque successive adesioni (1951: Germania, Francia, Italia, Belgio, Olanda, Lussemburgo; 1973: Danimarca, Irlanda, Regno Unito; 1981: Grecia; 1986: Spagna, Portogallo; 1995: Austria, Finlandia, Svezia) l'Europa è passata da 6 Paesi membri della Ceca (Francia, Germania, Italia, Belgio, Olanda, Lussemburgo) fino agli attuali 15 membri della Ue. È una vicenda economico-istituzionale condotta con metodi di pace che non sembra avere eguali nella storia.

L'Unione europea si prepara ora al più grande allargamento della sua storia: infatti dal 1° maggio 2004 entreranno nell'Unione altri 10 paesi (Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Slovenia e Ungheria). Essi sono attualmente indicati con il termine di "paesi aderenti". A questi vanno aggiunti in prospettiva anche Bulgaria e Romania che auspicano di poter fare il proprio ingresso nell'Ue nel 2007, mentre la Turchia non sta ancora negoziando l'adesione³.

Dal punto di vista istituzional-decisionale⁴, il processo di costruzione della Ue ha portato alla realizzazione di un sistema composito basato principalmente sul cosiddetto "triangolo istituzionale": Parlamento europeo, espressione diretta dei cittadini; Consiglio dell'Unione europea, che rappresenta i singoli Stati membri; Commissione europea, che rappresenta gli interessi generali dell'Unione.

Accanto al triangolo vi sono poi altre Istituzioni che svolgono funzioni, per così dire, specializzate quali la Corte di giustizia e la Corte dei conti.

Abbiamo due organismi finanziari, ovvero la Banca centrale europea, dalla quale dipende la politica monetaria europea e la Banca europea per gli investimenti che finanzia i progetti di investimento della Ue. Vi è il Fondo europeo per gli investimenti (FEI), che ha tre azionisti (la Banca europea per gli investimenti, la Commissione europea, altre istituzioni finanziarie europee) ed è specializzato in strumenti di capitale di rischio e strumenti di garanzie. Sotto l'aspetto consultivo, operano poi il Comitato economico e sociale europeo, con il compito di rappresentare la "società civile organizzata", ovvero datori di lavoro, sindacati, agricoltori, consumatori e altri gruppi di interesse; il Comitato delle regioni, con il compito di rappresentare le autorità regionali e locali; il Mediatore europeo, una sorta di "intermediario", con il com-

pito di difendere i cittadini e le organizzazioni dell'Ue dalla cattiva amministrazione.

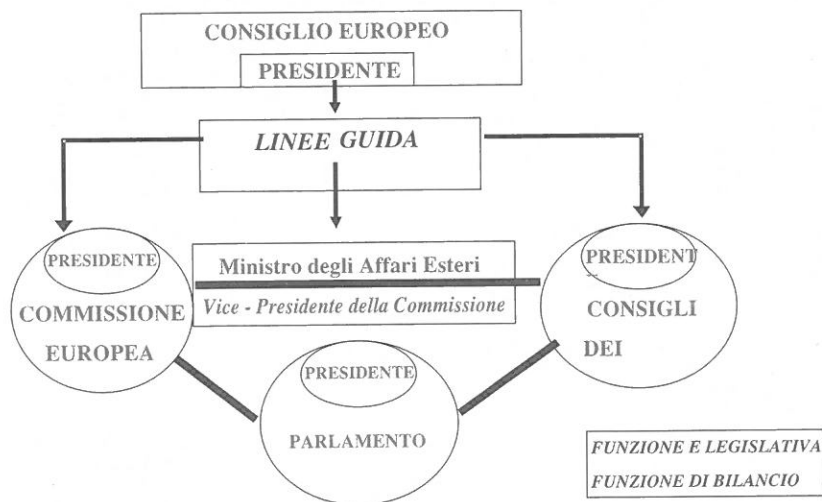
4.2. Le novità della Costituzione europea

Concentriamoci ora sulle novità nell'Eurodemocrazia introdotte dalla nuova Costituzione.

Indichiamo inizialmente sette "nuovi fondamenti", concentrandoci poi su uno di essi:

- *un solo trattato;*
- *personalità giuridica;*
- *procedure e strumenti legislativi;*
- *competenze tra Ue e Stati membri;*
- *progressi nelle aree di libertà, sicurezza e giustizia;*
- *più alto profilo internazionale per la Ue;*
- *sistema istituzionale bilanciato.*

Proprio su quest'ultimo fondamento vogliamo fermare la nostra attenzione. Si è parlato del triangolo istituzionale che governa l'Ue: il Trattato Costituzionale non vuole sconvolgerlo ma potenziarne le qualità investendo sul sistema affinché esso risulti sempre più bilanciato, come si evince da questa rappresentazione grafica.



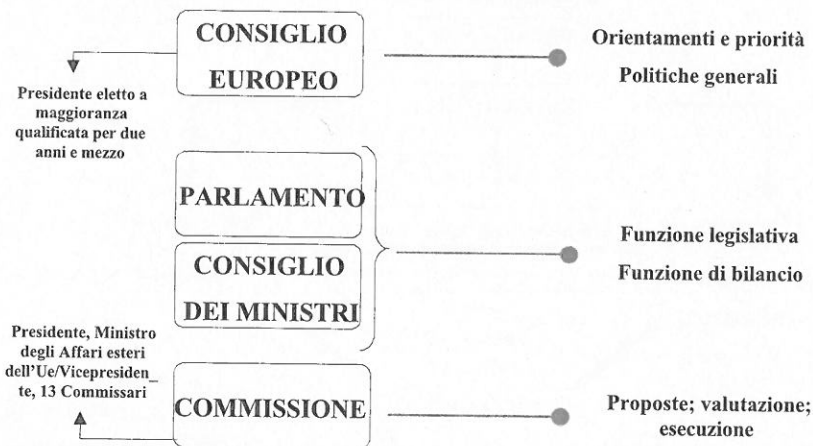
Fonte: nostra elaborazione su slide European Commission - Secretariat-General, Task Force Future of the Union and institutional questions.

In questa architettura il Trattato costituzionale è positivo⁵ nel prefigurare un presidente del Consiglio europeo in carica per due anni e mezzo, durante i quali non può esercitare un mandato nazionale affinché si dedichi, a tempo pieno, a quello non facile di "coordinare" i Capi di Stato e di Governo della Ue.

Positiva è anche la conferma-rafforzamento dei poteri della Commissione e del suo presidente, che rimangono in carica cinque anni, nonché la creazione del ministro degli Esteri dell'Unione che diventa anche uno dei vice-presidenti della Commissione. Dovrebbe seguirne, con un migliore funzionamento del Consiglio dei ministri e dell'Europarlamento, una più efficiente combinazione dei metodi comunitario e intergovernativo che caratterizza la democrazia europea. Diversamente la stessa avrebbe crescenti difficoltà a funzionare quando nel 2004 sarà composta da 25 Paesi.

Se poi ci concentriamo sul rapporto tra funzioni e istituzioni, come risulta dalla seguente rappresentazione grafica, il bilanciamento del sistema Ue è ancora più evidente.

EURODEMOCRAZIA: ISTITUZIONI E FUNZIONI



Fonte: nostra elaborazione su slide European Commission - Secretariat-General, Task Force Future of the Union and institutional questions.

Come si nota, abbiamo il Consiglio europeo deputato a fornire orientamenti e a definire priorità per poter elaborare delle politiche generali; il Parlamento e il Consiglio dei Ministri che coprono congiuntamente le attività connesse alle funzioni legislativa e di bilancio; la Commissione, istituzione cardine a promozione dell'interesse dell'Unione, si occupa di elaborare proposte, fornisce valutazioni e incarna una sorta di potere esecutivo.

Il vivace dibattito sviluppatosi nel 2003 ha permesso di approfondire il progetto mettendone in evidenza pregi e limiti⁶. Noi confermiamo la speranza dei più che lo stesso venga approvato, pur con alcune variazioni, che potranno venire anche in un secondo momento, rispetto al testo proposto dalla Convenzione. Lo stesso offre infatti un buon bilanciamento tra metodo comunitario e metodo intergovernativo, tra Unione di popoli e di Stati che caratterizza l'Eurodemocrazia e la distingue da altre forme di federalismo-confederalismo.

L'andamento della CIG sembra però palesare un'inclinazione intergovernativa che farebbe fare passi indietro alla Ue.

Forse anche il Governo italiano, alla Presidenza della Ue nel secondo semestre del 2003, ha fatto poco per evitare questa situazione avendo in molte riprese manifestato, anche se certo non in tutti i suoi membri, una preferenza per un metodo intergovernativo accentuato. Così facendo è incorso in una duplice svista: storica e politica.

Dal punto di vista storico, infatti, l'Italia è sempre stato un Paese con un forte impegno comunitario.

É l'Italia di De Gasperi, Einaudi, Spinelli e di molti altri. É l'Italia europea che il Presidente Ciampi, nel solco storico, ha di continuo illustrato all'interno e all'esterno del nostro Paese, proponendo un paradigma al quale il Governo avrebbe avuto tutto il vantaggio ad attenersi anche dal punto di vista politico.

L'Italia ha spesso avuto un ruolo di "mediatore comunitario" collocandosi, anche per la sua rilevanza economica, tra i Paesi minori e l'asse franco-tedesco non sempre a tutti gradito.

Comunque la partita non è chiusa e importanti saranno le decisioni soprattutto su due temi: quello della composizione della Commissione, dove sembra prevalere - a miglioramento della bozza di Costituzione -, la soluzione di un Commissario per ogni Stato Membro; quello del voto a maggioranza in seno al Consiglio dove speriamo non venga stravolto il principio della doppia maggioranza. E cioè quella degli Stati membri, ciascuno con un voto, che rappresentino almeno il 60% della popolazione della Ue, pur rimanendo esclusi alcuni settori (tra cui politica estera e fiscalità) dove ci vuole l'unanimità.

4.3. Intersezione e competenze tra Comunità e Stati Membri

E' interessante anche spendere alcune parole per delineare le relazioni tra Ue e Stati membri e i rispettivi poteri così come pensate dal nuovo Trattato. Sempre nel segno della continuità con la costruzione europea possiamo individuare due principi cardine che sfociano in un primato.

EUROPEISMO-EURODEMOCRAZIA: RELAZIONI TRA UE E STATI MEMBRI



Fonte: nostra elaborazione su slide European Commission - Secretariat-General,
Task Force Future of the Union and institutional questions.

I principi sono quello di leale cooperazione e quello dell'attribuzione di competenze. Il primo principio è esplicitato nell'art. 5 comma 2 che così recita: "Secondo il principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dalla Costituzione". Il secondo nell'art. 9 comma 1 e 2 che afferma: "La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità.

In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce nei limiti delle compe-

tenze che le sono conferite dagli Stati membri nella Costituzione al fine di realizzare gli obiettivi da questa stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nella Costituzione appartiene agli Stati membri".

Da questi principi discende la portata del primato della Legge comunitaria. All'art.10 si afferma: "La Costituzione e il diritto adottato dalle istituzioni dell'Unione nell'esercizio delle competenze a questa attribuite hanno prevalenza sul diritto degli Stati membri".

I poteri dell'Unione sono ben specificati nell'art.11 denominato "Categorie di competenze". Essi si possono suddividere in cinque categorie:

- Competenze esclusive (art.12): solo l'Ue può legiferare;
- Competenze concorrenti (art.13): l'Ue non può armonizzare;
- Coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione (art.14): adozione di indirizzi di massima;
- Politica estera di sicurezza comune (art.15): verso una difesa comune?
- Azioni di sostegno, coordinamento o completamento (art.16): l'Ue e gli Stati membri possono legiferare.

Le competenze esclusive riguardano le regole di concorrenza, la politica monetaria per gli Stati membri che hanno adottato l'euro, la politica commerciale comune, l'unione doganale, la conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca.

Le competenze concorrenti si applicano al mercato interno, allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, all'agricoltura e pesca, ai trasporti e alle reti transeuropee, all'energia, alla cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario, alla coesione economica, sociale e territoriale, all'ambiente, alla protezione dei consumatori, ai problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, alla ricerca, sviluppo tecnologico e spazio.

Per quanto riguarda il coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione possiamo fare una distinzione: per le politiche economiche il coordinamento si concretizza oltre che nell'adozione di indirizzi di massima, nell'individuazione dell'interesse comune, nell'implementazione degli obiettivi Ue, in disposizioni specifiche per i paesi dell'area euro; per le politiche dell'occupazione gli strumenti utilizzati maggiormente dovranno essere le linee guida e le iniziative Ue.

Nell'ambito della politica estera la competenza interessa le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, che il Trattato auspica possa sfociare ad una "difesa comune".

Le azioni di sostegno, di coordinamento o di completamento sono attuabili nei settori dell'industria, della tutela e miglioramento della salute umana, dell'istruzione, formazione professionale, gioventù e sport, della cultura e della protezione civile.

5. EUROCRESCITA, EUROSvilUPPO, EUROCONOSCENZA

5.1. I successi

Ma dopo tutto questo riflettere sull'Europeismo, l'Eurodemocrazia, l'Eurocostituzione dobbiamo ritornare all'Euroeconomia al qual proposito l'Ue è chiamata ad interrogarsi sulla propria crescita economica e sulle modalità per poterla rilanciare nel XXI secolo.

A nostro avviso l'Eurocostituzione segna adesso un progresso nella Eurodemocrazia per la governabilità di una Unione sempre più grande e complessa che ha bisogno di un rilancio di crescita forte.

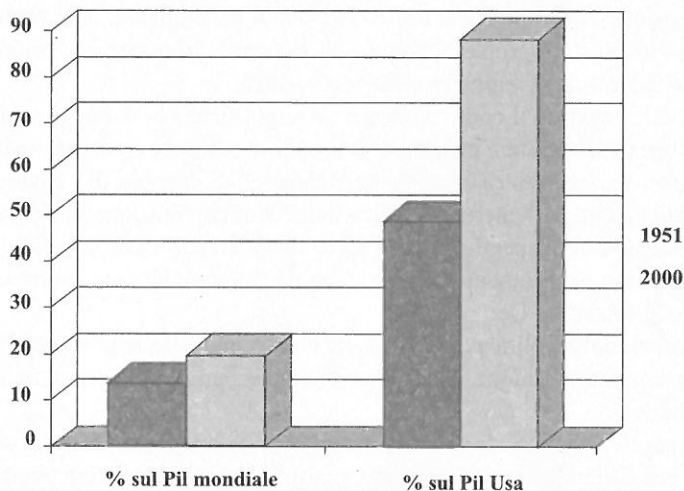
Perché la crescita, se è stata impressionante anche per i successivi allargamenti, da qualche tempo non è certo priva di problemi⁷. Diamo alcune cifre, sia pure molto stilizzate, calcolate in termini di ppa e dollari Usa 1990⁸.

Nel 1951 il Pil aggregato dei sei Paesi Ceca era il 13,5% del Pil mondiale, il 48,5% del Pil Usa.

Nel 2000 il Pil della Ue era pari al 19,6% di quello mondiale e all'88,2% di quello Usa.

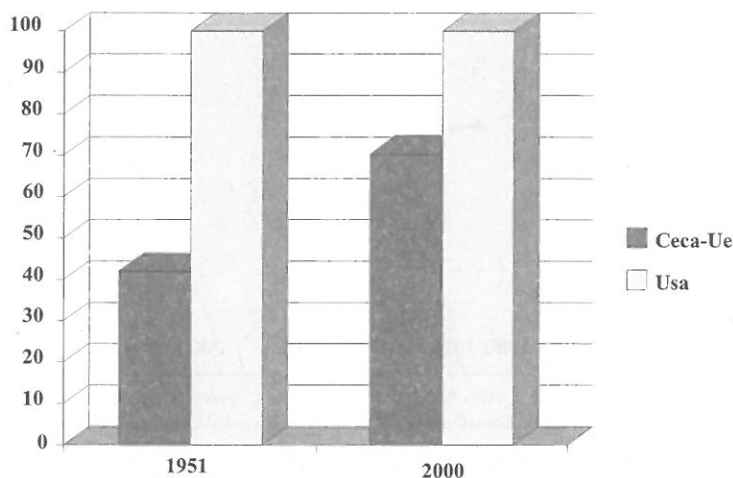
Anche in termini di Pil pro capite⁹ la crescita è stata forte nel confronto con gli Usa.

Pil totale Ceca-Ue: % sul Pil mondiale e sul Pil Usa



Fonte: nostra elaborazione su A. Maddison, *The World Economy: a Millennial Perspective*, OECD Development Centre, Paris 2001 e OECD, *Economic Outlook*, dicembre 2001, n.70

Pil pro capite Ceca-Ue: anni 1951 e 2000, Usa=100



Fonte: An Agenda for a growing Europe. Making the EU economic system deliver, Luglio 2003

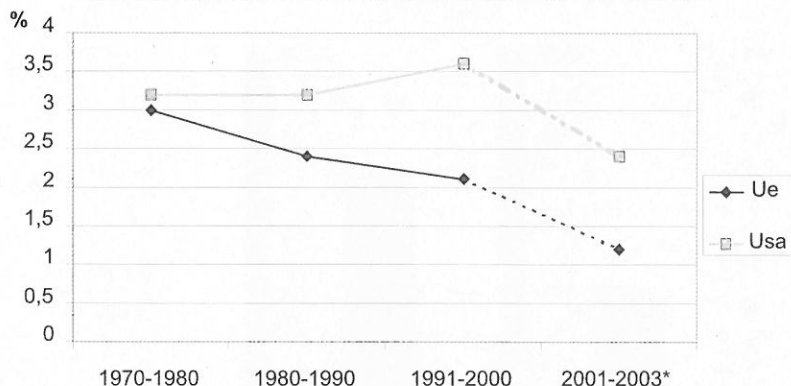
Nel 1951 la quota rispetto a quello Usa, posto eguale a 100, era del 43%. Dopo un successivo aumento fino alla metà degli anni '70, il divario rispetto agli Usa ha avuto un lievissimo ampliamento concludendo al 2000 con una quota del 70%.

5.2. I problemi e gli obiettivi

Ma qui si aprono anche i problemi che emergono soprattutto dai confronti fra i tassi di crescita del Pil che dimostrano come dopo un primo ventennio di crescita Ceca-Cee ben più forte di quella Usa, l'Europa sia andata rallentando fin a scendere verso un 2% medio annuo, mentre gli Usa sono andati accelerando fino a salire stabilmente sopra il 3% medio annuo¹⁰.

Questo rallentamento di lungo periodo nella crescita ha portato la Ue a deliberare, con il vertice di Lisbona del marzo del 2000, un nuovo grande obiettivo confermato e precisato poi ogni anno nei vertici di primavera (Stoccolma del 2001, Barcellona del 2002 e di Bruxelles del 2003): fare della Ue, basandola sulla conoscenza, l'economia più dinamica e competitiva al mondo entro il 2010. L'obiettivo è stato sia qualificato, specie con il varo a Lisbona, sulla base di una proposta della Commissione, dello Spazio Europeo della Ricerca che valorizza anche i Programmi Quadro iniziati nel 1982, sia quantificato con una spesa in ricerca e sviluppo sul PIL pari al 3%

La dinamica in frenata del Pil total tassi di crescita Usa-Ue



Fonte: An Agenda for a growing Europe. Making the EU Economic System Deliver, luglio 2003, p.25

Note: * Il dato 2001-2003 è stato calcolato sui valori di AMECO database e quello relativo al 2003 è una previsione

da conseguire entro il 2010, ed essendo ancor oggi la media della Ue attorno al 2%.

È bene dire subito, per capire gli ordini di grandezza su cui ci si muove, che un punto percentuale sul Pil europeo del 2000 significherebbe maggiori investimenti in R&S di 90 miliardi di euro! Cifre grandi, dunque, che potrebbero perciò spaventare; ma che lette alla luce dei programmi, tra cui la recente Comunicazione della Commissione "Investire nella ricerca: un piano d'azione per l'Europa"¹¹, e della situazione della Ue assumono un carattere di necessità, anche se gli orizzonti temporali su cui conseguire gli obiettivi sono molto problematici. Noi terremo fermo l'orizzonte (anche retrospettivo) 2000-2010 su cui si fonda la "Strategia di Lisbona".

Con queste decisioni la Ue ha replicato progettualmente il suo paradigma di Eurosviluppo che consiste nel fissare un grande obiettivo innovativo su un orizzonte temporale definito. Così è stato per il mercato unico e per la moneta unica, due straordinari successi storici della seconda parte del XX secolo. Questi successi, in termini di libertà economica e di stabilità monetaria e finanziaria, non si sono però tradotti appieno in un analogo successo di crescita del Pil europeo che negli anni '90 ha rallentato verso il 2%. Da ciò nasce l'esigenza di un nuovo paradigma di sviluppo per il XXI secolo basato sulla Euroconoscenza nella sequenza di formazione, scienza, tecnologia, che generano innovazione e che coinvolgono molti attori. È una sequenza complessa che difficilmente può essere segmentata e nella quale gli aspetti qualitativi sono congiunti a quelli quantitativi.

da conseguire entro il 2010, ed essendo ancor oggi la media della Ue attorno al 2%.

È bene dire subito, per capire gli ordini di grandezza su cui ci si muove, che un punto percentuale sul Pil europeo del 2000 significherebbe maggiori investimenti in R&S di 90 miliardi di euro! Cifre grandi, dunque, che potrebbero perciò spaventare; ma che lette alla luce dei programmi, tra cui la recente Comunicazione della Commissione "Investire nella ricerca: un piano d'azione per l'Europa", e della situazione della Ue assumono un carattere di necessità, anche se gli orizzonti temporali su cui conseguire gli obiettivi sono molto problematici. Noi terremo fermo l'orizzonte (anche retrospettivo) 2000-2010 su cui si fonda la "Strategia di Lisbona".

Con queste decisioni la Ue ha replicato progettualmente il suo paradigma di Eurosviluppo che consiste nel fissare un grande obiettivo innovativo su un orizzonte temporale definito. Così è stato per il mercato unico e per la moneta unica, due straordinari successi storici della seconda parte del XX secolo. Questi successi, in termini di libertà economica e di stabilità monetaria e finanziaria, non si sono però tradotti appieno in un analogo successo di crescita del Pil europeo che negli anni '90 ha rallentato verso il 2%. Da ciò nasce l'esigenza di un nuovo paradigma di sviluppo per il XXI secolo basato sulla Euroconoscenza nella sequenza di formazione, scienza, tecnologia, che generano innovazione e che coinvolgono molti attori. È una sequenza complessa che difficilmente può essere segmentata e nella quale gli aspetti qualitativi sono congiunti a quelli quantitativi.



La correttezza della scelta della Ue di puntare sulla Euroconoscenza risulta subito da alcuni indicatori che abbiamo scelto per delineare la situazione attuale dell'economia della conoscenza europea. Ovviamente il nostro termine di paragone rimangono inevitabilmente gli Usa.

	UE-15	USA
Spese in R&S in % del Pil (2002)	1,99	2,80
Spese in R&S pro capite in euro (2000)	444	1044
Ricercatori ogni 1.000 individui di forza lavoro (2001)	5,68	8,08
Numero di brevetti depositati all'EPO per milione di abitanti (2000)	128,4	103,6
Numero di brevetti depositati allo USPTO per milione di abitanti (2002)	71,2	300,5

Fonte: Eurostat e European Commission, Towards a European Research Area. Science, Technology and Innovation. Key Figures 2002. Le stesse sono basate su altre fonti citate nel documento. I dati sui ricercatori coincidono con quelli OCS

Come si nota l'Ue-15 si trova in una situazione deficitaria rispetto agli Usa per tutti gli indicatori selezionati (fatta eccezione per il numero di brevetti depositati allo European Patent Office, ma sorprenderebbe il contrario). Colpisce particolarmente come l'impegnativo obiettivo del 2010 della Ue (il già richiamato 3% sul Pil della spesa in R&S) sia per gli Usa un obiettivo alla portata. Impressionante è l'enorme divario nella spesa in R&S pro capite (quella Usa è più del doppio di quella della Ue) così come il numero di ricercatori ogni milione di abitanti (8,08 contro 5,68).

Dei brevetti abbiamo già accennato: quando l'Ue "gioca in casa" si difende bene (128,4 brevetti depositati contro 103,6 degli Usa, ogni milione di abitanti), ma quando andiamo a considerare quelli depositati allo United States Patent and Trademark Office la situazione diventa veramente deficitaria (71,2 brevetti per la Ue, 300,5 per gli Usa).

In conclusione: il divario nella crescita tra Ue e Usa molto dipende anche dalla rilevanza della R&S.

6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: PATTO DI STABILITÀ E COOPERAZIONI RAFFORZATE

Altri eventi¹² sulla stabilità e sulla crescita hanno di recente monopolizzato l'attenzione ma vanno collocati entro il più ampio contesto economico-isti-

tuzionale di cui abbiamo sin qui trattato¹³. E cioè quello della Eurocostituzione e dell'Eurosviluppo.

Tutti sanno come il dibattito è stato infuocato dopo l'Ecofin di fine novembre. I fatti sono stati molto articolati, ma a titolo riassuntivo reputiamo equilibrata la posizione di distinguere tra il presente, con la conferma che le regole vigenti vanno rispettate, e il futuro con l'esigenza di modificare e flessibilizzare il Patto di stabilità e crescita, ma con il contemporaneo rafforzamento di un potere comunitario in politica economica soprattutto per spingere lo sviluppo senza compromettere la stabilità.

Per noi ciò significa costruire un potere di politica economica almeno in parte simmetrico a quello della Bce e sotto questo profilo la bozza di Costituzione ci pare ancora carente. In più, come si potrà costruire questo potere in una Ue a 25 Paesi così diversi tra loro e dei quali almeno uno tra gli entranti s'è già dimostrato molto riotto?

Qui diventano a nostro avviso cruciali le Cooperazioni rafforzate, opportunamente previste nella bozza di Costituzione, di cui l'euro e la Bce sono già un esempio di successo. Poiché ogni crescita ha un suo motore, se la Ue non troverà il suo nei dodici Paesi della Uem saranno problemi seri.

Le Cooperazione rafforzate (Cr)¹⁴, cioè quelle tra almeno 8 Stati membri come previsto dai Trattati vigenti, non devono perciò essere un mezzo per avere una "Europa a due velocità" ma devono contribuire a realizzare una "Europa degli integratori" dove un gruppo di Stati e popoli si connettono più intensamente per superare i Paesi "frenatori" ma senza escludere altri che, se vorranno e ne avranno le condizioni, potranno entrare nelle Cr. L'euro è già una importantissima Cr. Se avesse aspettato tutti, e magari l'Inghilterra, non sarebbe mai partito. Il fallimento della Conferenza intergovernativa per il varo della Costituzione è una causa sufficiente per accentuare le Cr. Le stesse potrebbero riguardare solo 10 Paesi dell'euro in quanto Italia e Spagna sembrano per ora disinteressate. Dunque una Ue-10 sostanzialmente centro-europea e franco-tedesca che potrebbe integrare, oltre alla politica estera e di difesa, anche le proprie politiche economiche, rafforzandole e quindi rendendo possibile una flessibilizzazione sia del Patto di stabilità e crescita, sia della politica monetaria su cui la Bce oggi frena contribuendo anche a un euro troppo forte.

La Ue-10 avrebbe una forte attrazione sui due Paesi nordici per ora non-euro e forse su alcuni Paesi dell'allargamento già nell'orbita franco-tedesca. Questa Ue-Cr, dal punto di vista economico, finanziario e scientifico-tecnologico, sarebbe ben più forte e compatta di una "Ue-residuale" che finirebbe a sfaldarsi come accadde all'Efta: quell'area di libero scambio contrapposta alla Cee che, nata nel 1960 dalla volontà britannica, si è ora ridotta a Islanda,

Liechtenstein, Norvegia, Svizzera! Anche per l'allargamento a Est, forse troppo rapido, le Cr diventano adesso un mezzo per diluirlo nel tempo, non per negarlo.

In questa situazione cosa dovrebbe fare l'Italia per mantenere la sua tradizione europeista e tutelare i suoi interessi senza scivolare in una soggezione franco-tedesca? Se mai ci fossero inclinazioni per diventare il catalizzatore di un'Efta del XXI secolo, l'Italia dovrebbe abbandonarle per puntare invece sulle Cr e cercando di prendere l'iniziativa su alcuni fronti. L'iniziativa potrebbe andare dalla concretezza di un'integrazione per esempio nella industria energetica e nelle infrastrutture portanti, comprese quelle di ricerca scientifico-tecnologica, fino alla progettazione di nuovi ruoli organismi già previsti dai Trattati vigenti ma solo in funzioni consultive. Si tratta del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni che purtroppo anche nel Trattato costituzionale sono troppo marginali. Eppure per un effettivo europeismo essi rappresentano organi coerenti con il principio di sussidiarietà e capaci di depolarizzare, specie in economia, il ruolo degli Stati nazionali, dove Francia e Germania sarebbero dominanti. Si penserà che la Ue è già abbastanza complicata per correre il rischio di "peggiorala". Ma in realtà con le Cr c'è uno scambio tra allargamento superficiale, cioè una specie di Ue-Efta, e integrazione approfondita, cioè una Ue-Cr dove l'Eurodemocrazia non deve andare verso un federalismo o di un parlamentarismo classico, pur limitando le sovranità degli Stati per funzionare davvero. L'Italia in queste innovazioni potrebbe svolgere un ruolo importante data la sua storica credibilità europea sia per attrarre altri Paesi europei sia perché ha Regioni e associazioni di categoria e di interessi (legittimi) molto forti e competenti. In conclusione tra una Ue-Efta e una Ue-Cr l'Italia dovrebbe senza esitazione scegliere quest'ultima mentre gli Italiani devono rammentare sempre che la questione europea riguarda tutti loro.

Malgrado il senso di sicurezza che viene dall'euro (troppo) forte. Infatti alla lunga un tasso di crescita del Pil che, stando alle previsioni, colloca gli Usa sopra la Ue di due punti percentuali nel 2003 e 2004 e poi di almeno uno fino al 2007, logorerà l'Europa. La cui strategia di crescita fissata a Lisbona nel 2000 e fondata sulla innovazione scientifico-tecnologica è buona, ma non operativa perché l'economia europea per ora non decolla.

NOTE

* Questo saggio si basa su quanto accaduto fino alla data del 1° dicembre 2003 quando la lezione fu tenuta. Solo in conclusione si accenna a qualche evento successivo. Si ringrazia vivamente Paolo Valentini senza onore di responsabilità.

¹ Cfr. A. Quadrio Curzio, *Sussidiarietà e sviluppo. Paradigmi per l'Europa e per l'Italia*, Vita e Pensiero, Milano, 2002

² Cfr. A. Quadrio Curzio, *Sussidiarietà e sviluppo. Paradigmi per l'Europa e per l'Italia*, *cit.*

³ Cfr. sito internet http://europa.eu.int/comm/enlargement/enlargement_it.htm

⁴ Cfr. sito internet http://europa.eu.int/institutions/index_it.htm

⁵ Cfr. A. Quadrio Curzio, *Troppo burocrazia*, *Il Sole 24 Ore*, 09/11/2003.

⁶ Cfr. A. Quadrio Curzio, *La CIG e il rischio di un passo indietro*, *Il Sole 24 Ore*, 07/12/2003.

⁷ Cfr. A. Quadrio Curzio, *Sussidiarietà e sviluppo. Paradigmi per l'Europa e per l'Italia*; Id., *Ricerca e innovazione: futuro dell'Europa*, Atti della II Giornata della Ricerca, 1° ottobre 2003, Confindustria, in corso di stampa; Id., *Sussidiarietà e sviluppo*, Atti del Convegno "Verso la 44^ Settimana sociale dei cattolici italiani. Come stanno cambiando l'economia e la finanza?", Milano, 18 ottobre 2003, in corso di stampa.

⁸ I dati sul Pil totale che qui presentiamo sono nostre elaborazioni su fonti: A. Maddison, *The World Economy: a Millennial Perspective*, Oecd Development Centre, Paris 2001 e Oecd, *Economic Outlook*, dicembre 2001, n. 70.

⁹ Cf. *An Agenda for a growing Europe. Making the EU economic system deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, Chairman of the Group: André Sapir, luglio 2003.

¹⁰ Cfr. *An Agenda for a growing Europe. Making the EU economic system deliver*, *cit.*; per altre interessanti analisi si vedano AMECO database e A. Maddison, *The World Economy: a Millennial Perspective*, Oecd Development Centre, Paris 2001 e Oecd, *Economic Outlook*, dicembre 2001, n. 70.

¹¹ Commissione Europea, *Investire nella ricerca: un piano d'azione per l'Europa*, Com (2003) 226 definitivo/2, Bruxelles, 4 giugno 2003.

¹² Cfr. A. Quadrio Curzio, *Prima l'intesa, poi si cambi*, *Il Sole 24 Ore*, 25/11/2003.

¹³ Questo saggio si basa su quanto accaduto fino alla data del 1° dicembre 2003 quando la lezione fu tenuta. Aggiungiamo qui alcuni elementi successivi.

¹⁴ Cfr. A. Quadrio Curzio, *Europa, servono grandi alleanze*, *Il Sole 24 Ore*, 31/12/2003.

