



Istituto di Studi e Analisi Economica

SINTESI PER LA STAMPA

RAPPORTO ANNUALE SULLO STATO DELL'UNIONE EUROPEA

24 giugno 2004

Il Rapporto sullo stato dell'Unione Europea dell'ISAE, giunto alla sua quarta edizione, dà conto in modo analitico di alcune delle principali questioni che hanno toccato da vicino l'andamento dell'economia europea e soprattutto la maturazione del processo di integrazione istituzionale ed economica. A seguito di un faticoso compromesso al recente Consiglio europeo di Bruxelles, gli Stati membri dell'UE hanno approvato il Trattato che istituisce la Carta costituzionale europea, un atto di importanza straordinaria; in pochi mesi i confini dell'Unione si sono allargati per includere altri dieci Paesi, otto dei quali appartenenti non molti anni fa al blocco controllato dall'Unione Sovietica; la moneta unica europea – seppure creando qualche problema alla concorrenzialità delle esportazioni europee – si è andata consolidando sui mercati e i dubbi sulla sua solidità, talmente enfatizzati gli scorsi anni sembrano essere scomparsi; anche sul piano macroeconomico, quantunque in forte ritardo e con ben altra intensità rispetto all'evoluzione dell'economia statunitense, la prima metà del 2004 ha riportato l'UE su un più elevato sentiero di crescita.

Eppure, come spesso accade nella storia comunitaria, i progressi realizzati e i passi avanti compiuti non sono mai completi, poiché si compongono spesso di spinte contrastanti, di resistenze improvvise, di slanci altrettanto imprevedibili, dell'irrompere di condizionamenti esterni. Forse l'unico modo per superarli sarebbe quello di evolversi verso una costruzione rispetto alla quale i progressi sono misurati dalla progressiva (e volontaria) cessione di pezzi di sovranità politica ed economica da parte degli Stati membri.

Il Rapporto si compone di sei capitoli, in cui l'approvazione della nuova Costituzione (esaminata in dettaglio nel capitolo primo) è trasversalmente un po' in tutto il Rapporto.

Al sollievo per la conclusione non scontata di un iter lungo e complesso avviato al Consiglio europeo di Laeken di fine 2001 (e in realtà tale sollievo sarà pieno solo quando 25 Parlamenti nazionali e, per adesso, 9 elettorati esprimeranno la loro approvazione alla "Carta di

Bruxelles”) si associano le insoddisfazioni per le occasioni mancate a causa di tante differenti opposizioni e resistenze: il prevalere, su questioni importanti, delle procedure intergovernative rispetto a quelle comunitarie, la conferma dell’esistenza di un “fortino” inespugnabile di fronte all’idea di politiche comuni dell’Unione in materia di politica estera e di fisco, il prevalere dell’unanimità anche su materie (le prospettive finanziarie pluriennali dell’Unione) sulle quali la Convenzione incaricata di redigere il Progetto di Trattato costituzionale aveva provato (e con grande prudenza) a spostarsi sul principio del voto a maggioranza, l’aumentata capacità di coalizione e resistenza delle minoranze di blocco in seno al Consiglio grazie a un sistema di votazione che, stando a prime valutazioni, dimezzerà la probabilità che si creino coalizioni maggioritarie sempre all’interno del Consiglio.

L’allargamento, osservato in questo Rapporto da diverse angolature, lo stato delle finanze pubbliche dei nuovi entrati (cap. 3), i rischi di trasmissione di disturbi valutari in un delicato periodo di transizione nel quale le valute dei freschi Stati membri dovranno osservare nuove regole e mostrare elevata stabilità (cap. 5), la struttura dei sistemi previdenziali (cap. 6). Eppure, anche in questo caso, con la “macchia” (ben documentata nel capitolo 3) di un rinvio nell’applicazione di uno dei principi cardine della UE, quello di libera circolazione dei lavoratori, sostanzialmente inibita per i prossimi anni sulla base di un compromesso fortemente voluto dalla Germania e ben accolto da pressoché tutti gli Stati membri.

Si è detto della ritrovata e consolidata “forza” dell’euro sui mercati internazionali. Eppure, mai come quest’anno lo sfondo della stabilità macroeconomica, apparentemente necessario proprio per garantire tale forza – se misurato sulla base dell’andamento dei principali saldi di bilancio pubblico - si è rivelato assai precario e di difficile, ordinata gestione. Il Patto di Stabilità e di Crescita (PSC) è entrato violentemente in crisi, caricando di tensioni inedite (persino sul fronte del contenzioso giudiziario amministrativo) i rapporti tra la Commissione e il Consiglio. Al di là delle questioni procedurali, della credibilità degli accordi alla base del PSC (accordi apparentemente applicabili a piccoli Stati membri, ma non alle grandi nazioni motore dell’integrazione), delle distinzioni tra “proposte” e “raccomandazioni”, l’impressione è che l’impianto del Patto – concepito in periodi di espansione, seppure non spettacolare, delle economie europee – non abbia retto al lungo periodo di letargo dell’economia europea (il più lungo dell’ultimo quarto di secolo). Lo scomodo dilemma – esaminato nel capitolo 2 del Rapporto – tra rispetto delle regole del PSC (ma con l’uso de facto di politiche procicliche) e adozione di una politica di bilancio espansiva (ma a possibile detrimento della credibilità economica e finanziaria dell’area e dei singoli Paesi) ha riproposto in modo netto il problema della necessità o quantomeno della utilità delle politiche di breve periodo di sostegno della domanda. Si è parlato di un sistema economico che riprende a registrare confortanti tassi di

crescita del prodotto, ma in un contesto in cui le spinte più intense sembrano provenire da un ampio e variegato contesto extra-europeo nel quale al tumultuoso sviluppo delle manifatture cinesi e asiatiche in genere si è sommato il nuovo slancio dell'economia americana nella quale il taglio decisamente espansivo delle politiche macroeconomiche (a quella fiscale, già richiamata, va "sommata" una gestione monetaria per più di un motivo indirizzata al mantenimento del danaro più a buon mercato dell'intero dopoguerra) si è coniugato con la risaputa capacità di diffusione dell'innovazione. Poco, quindi, in ambito europeo, di genuinamente endogeno.

Si è accennato in precedenza alla peculiarità del processo di costruzione istituzionale dell'Unione. La "forma" che l'Unione è andata assumendo con il tempo è davvero particolare e non esiste modello di Stato federale o di confederazione che ad essa possa in qualche modo ricondursi. L'approvazione della Costituzione e la discussione sulle prossime prospettive finanziarie pluriennali, intensificatasi lo scorso anno con la pubblicazione del Rapporto Sapir e i mesi scorsi con la comunicazione della Commissione, confermano in modi diversi la stranissima conformazione dell'assetto istituzionale della UE: una funzione di regolazione molto sviluppata, che tocca gran parte delle funzioni pubbliche; un potere di indirizzo finanziario – le dimensioni del bilancio UE, se si vuole – da sempre mantenuto su livelli insignificanti e in gran parte orientato sulla Politica agricola comune e su una funzione di redistribuzione territoriale che, a confronto della assai discussa articolazione della Pac, è sembrata ben operare; quindi, a differenza di qualsiasi sistema federale, una separazione secca tra il livello decisionale e quello relativo al finanziamento e alla gestione delle funzioni, con problemi assai complessi di definizione e collocazione della *accountability* e di efficienza nella distribuzione delle competenze. Pur con tale strana, inedita conformazione, l'Unione – soprattutto negli ultimi quindici anni – si è mossa verso un sistema in cui le prerogative del "centro" (l'Unione, appunto) si sono gradualmente rafforzate, fino a giungere addirittura a una loro costituzionalizzazione. Gli esempi citati della politica estera e di quella fiscale mostrano, tuttavia, l'esistenza di una linea di resistenza da parte degli Stati membri sovrani che non sarà facile superare e che verrà erosa solo con molta gradualità. Oppure sono presenti tematiche – si guardi a quella previdenziale analizzata nel capitolo 6 – per le quali (anche sulla base delle richiamate, più rilevanti teorie sul federalismo fiscale) il livello nazionale di governo sembra ancora preferibile a quello sovranazionale, se non altro per le enormi difficoltà nel far convergere verso un modello condiviso sistemi nati e cresciuti in modo assai diverso tra loro. Molte sono state le considerazioni già svolte in questa introduzione a proposito della politica fiscale. In tempi di feroci divisioni – solo in parte appianate in tempi recenti – su alcune dei più importanti dossier di politica estera (la guerra in Iraq in primo luogo) è inevitabile osservare

più da vicino anche l'evoluzione dei possibili assetti che possono aiutare a definire la collocazione internazionale dell'Unione. In tal senso, la nuova Costituzione si muove, da una parte "blindando" il voto all'unanimità sulle questioni di politica estera e di sicurezza comune; dall'altra parte, in modo visibilmente "comunitario" essa introduce la figura del Ministro degli Affari Esteri, politicamente più robusto e legittimato rispetto alla situazione oggi prevalente, incardinato in qualità di Vice Presidente all'interno della Commissione, dotato di un proprio corpo diplomatico, capace, quindi di lavorare con continuità sulla definizione e attuazione della politica estera dell'Unione. Sarà il tempo a dire se e come saranno trovati degli equilibri tra le appena richiamate opposte tendenze. All'interno di tale complesso quadro, una riflessione particolare – ugualmente sollecitata dalla guerra in Iraq - riguarda la politica di difesa europea (a lungo analizzata nel capitolo 4 di questo Rapporto). Essa è stata uno dei terreni più sensibili su cui l'Europa ha tentato di costruire una qualche forma di integrazione ma su cui, nei fatti, si sono evidenziati ritardi significativi. E' ben noto quanto gli equilibri di potere scaturiti dalla fine della seconda guerra mondiale abbiano contribuito a contenere – con le ovvie eccezioni di Francia e Regno Unito – lo sforzo finanziario a supporto delle politiche di difesa. Nel capitolo 4 del Rapporto vengono analizzate le evidenze statistiche in serie storica che dipingono la situazione relativa dei Paesi e dell'Europa nel suo complesso in rapporto al resto del Mondo ed agli Stati Uniti in particolare. Il *gap*, quantitativo e qualitativo con questi ultimi è enorme e, negli ultimi anni, crescente.

Con la fine della guerra fredda e la riunificazione della Germania, la costituzione dell'UEM e dell'UE allargata, la sempre più evidente necessità di avere voce in capitolo a livello mondiale, i condizionamenti che comunque ne derivano da un punto di vista sia economico che politico, spingono verso l'integrazione fra gli Stati membri ed il conferimento al livello sovranazionale di poteri effettivi. Qualche timido segnale di ciò si intravede sia nella Costituzione europea approvata a Bruxelles, sia nel nuovo quadro finanziario 2007-2013 presentato a marzo 2004 dalla Commissione: segnali però per molti versi ancora insufficienti.

Nell'insieme, pur scontando la tipica flessibilità dei principi costituzionali, l'approvazione della Carta di Bruxelles (anche a causa della clausola dell'unanimità per sue eventuali modifiche) sembra avere garantito una forte spinta istituzionale a favore dell'integrazione dopo la quale, tuttavia, non è del tutto chiaro quali potranno essere i passi ulteriori, a meno di una eutanasia degli Stati sovrani europei nelle ultime materie rimaste, peraltro solo apparentemente, sotto il loro pieno controllo.