

Sintesi trimestrale

di politica, economia e cultura per una società fondata sulla conoscenza

Anno 3, Numero 10

Marzo-Maggio 2010

Synthesis
nihil difficile volenti

UNA CERTA IDEA DELL'ITALIA

*Europa 2020, Welfare,
Economia & Mercato, Ambiente & Energia*

"Vedere per prevedere, prevedere per provvedere."

Auguste Comte



Osservatorio sulle Strategie Europee per la Crescita e l'Occupazione

sia risultata nella sostanza la più immune dagli effetti destabilizzanti prodotti dalla crisi.

Per gli Stati che hanno adottato l'euro, è fuori di dubbio che la moneta comune ha rappresentato una valida protezione contro le turbolenze dei tassi di cambio che, anche nel recente passato storico, hanno visto il coinvolgimento anche di importanti paesi nello scacchiere mondiale.

Ciò nonostante, è chiaro che modelli di crescita assai diversi nell'ambito della medesima area monetaria portano all'accumulo di debiti pubblici, ora temperati da un caduta del reddito limitata, ora invece insostenibili per i singoli paesi, come per l'area valutaria nel suo insieme, con la conseguente forte pressione sulla sostenibilità della moneta unica.

La crisi rende pertanto ancora più urgenti le riforme nei singoli paesi dell'area dell'euro, al fine stesso di garantir-

ne il successo e, *in primis*, le azioni volte ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio periodo e l'innalzamento del tasso della crescita potenziale, al fine di evitare che il ruolo "destabilizzante" degli squilibri di finanza pubblica e dei divari in materia di competitività, si ripercuota, in definitiva, sulla "tenuta" complessiva del progetto politico della UE.

BIObreve

Renato Loiero, Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica, è Capo Ufficio presso il Servizio bilancio dello Stato. È Professore universitario a contratto di Scienza delle finanze. È Autore di svariate pubblicazioni in materia tributaria e finanziaria.

Europa 2020

Per il diritto internazionale l'Ue non esiste

di Dario Ciccarelli



5 min.

“Non c'è nessun singolo Stato membro dell'Unione europea, per quanto forte e per quanto importante, che possa da solo reggere le sfide del dopo crisi e, in generale, le sfide della globalizzazione”. Così ha sentenziato a Bruxelles il 3 marzo scorso il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano. Secondo questo tipo di europeismo, dunque, è inutile che i lavoratori, gli imprenditori e gli studenti italiani s'impegnino per tentare di reggere le sfide della globalizzazione. Secondo questo tipo di europeismo, infatti, la nazione italiana, senza l'Unione Europea - cioè, meglio cominciare ad essere precisi, senza la Commissione Europea, visto che l'altro pezzo dell'UE è composto dal Consiglio e quindi dagli Stati - non può farcela. Questo schema contrasta in maniera vistosa con il modo in cui, nel resto d'Europa e del mondo, i lavoratori, gli imprenditori e gli studenti stanno affrontando, da quindici anni (l'Organizzazione Mondiale del Commercio è nata il 1 gennaio 1995), la globalizzazione. In Svizzera, in Norvegia, negli USA, in Brasile, in Egitto, in Canada, in Uruguay, in Giappone, in Vietnam, in Nigeria, in India, in Nuova Zelanda, in Tunisia l'approccio alla globalizzazione è di segno opposto: una grande sfida da vivere senza paura, grandi pericoli e grandissime opportunità, *homo faber fortunae suae*. Fuori dall'Unione Europea c'è un entusiasmante ed operoso fermento di idee, di iniziative, di innovazioni e di trasformazioni, economiche, scientifiche, organizzative ed istituzionali, nel quadro comune della competizione meritocratica regolata dal diritto internazionale e delle Organizzazioni Internazionali. Questo secondo schema

è quello che i padri costituenti vollero assegnare all'Italia, scolpendolo nell'art. 11 della Costituzione e dunque conferendogli la forza di principio inviolabile della Costituzione¹.

Quello che sta accadendo fuori dall'Unione Europea, nel resto d'Europa (Svizzera, Norvegia, Croazia, etc.) e del mondo, somiglia molto al quadro che disegnarono, codificandolo nel testo dell'art. 11, i Padri costituenti, i quali valutarono e quindi scartarono l'ipotesi di conferire rilevanza alla dimensione europea, scegliendo invece, senza possibilità di equivoco, di collocare l'Italia all'interno, e al servizio, del sistema delle Organizzazioni Internazionali².

Il quadro disegnato dai Costituenti somiglia altresì a quello configurato dalla Comunità Economica Europea (istituita nel 1957 e finita, più avanti si spiegherà meglio, nel 1994), la quale, nell'assenza di un sistema giuridico internazionale maturo³, svolse, in piccolo spazio del globo, il fruttuoso compito di diminuire il peso degli apparati statali e del potere politico, incrementando il peso del merito, del diritto e della concorrenza e così favorendo la pace. La Comunità Economica Europea, o Mercato Europeo Comune, significava, anzitutto, concorrenza: meno Stato e più competizione, meno leggi e più contratti, *homo faber fortunae suae*. La fase di vita della Comunità Europea può identificarsi, si è detto, nel periodo 1957-1994, dopodiché un sistema formale, ormai privo di senso e di legittimità, ha tentato di restare in vita presentandosi, sotto l'ambiguo nome di Unione Europea, talora (a Bruxelles e nei confronti degli Stati comunitari) come l'unica Organizzazione Interna-

1. Apriamo una parentesi: a prescindere da ogni considerazione, che l'Italia, da Repubblica sovrana, possa divenire una regione di uno Stato più grande, europeo o euroasiatico o afro-europeo che sia, è vietato dalla Costituzione e chi, magari con qualche giro di parole, chiede questo forse non si rende conto di auspicare un colpo di Stato. Chiusa parentesi.

2. “La questione sollevata dall'onorevole Bastianetto, perché si accenni all'unità europea, non è stata esaminata dalla Commissione. Però, raccogliendo alcune impressioni, ho compreso che non potrebbe avere l'unanimità dei voti. L'aspirazione all'unità europea è un principio italianissimo; pensatori italiani hanno posto in luce che l'Europa è per noi una seconda patria. È parso, però, che anche in questo momento storico, un ordinamento internazionale può e deve andare oltre i confini d'Europa. Limitarsi a tali confini non è opportuno di fronte ad altri continenti, come l'America, che desiderano di partecipare all'organizzazione internazionale. Credo che, se noi vogliamo raggiungere la concordia, possiamo fermarci al testo della Commissione, che, mentre non esclude la formazione di più stretti rapporti nell'ambito europeo, non ne fa un limite ed apre le vie ad organizzare la pace e la giustizia fra tutti i popoli”. Intervento dell'on. Meuccio Ruini, seduta plenaria dell'Assemblea Costituente, sessione pomeridiana del 24 marzo 1947.

3. “Nell'ultimo quarto di secolo l'ordine giuridico globale ha fatto passi da gigante, per cui il diritto gioca in esso un ruolo determinante ... Al centro del sistema vi è l'OMC”; Sabino Cassese, “Oltre lo Stato”, 2006.

zionale esistente al mondo, talaltra (a Ginevra e nei confronti degli Stati extra-comunitari) come qualcosa di assimilabile ad uno Stato. L'evento dirimente ha luogo il 1 gennaio 1995. In quella data nasce infatti l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) che costruisce un

mercato comune mondiale disciplinato da norme internazionali (quelle degli Accordi OMC e delle altre fonti giuridiche internazionali, come l'Organizzazione Mondiale della Salute, Organizzazione Internazionale del Lavoro, Organizzazione Internazionale per la proprietà intellettuale, alle quali l'OMC si raccorda) la cui interpretazione è affidata ai giudici dell'Organizzazione Mondiale del Commercio⁴. Mercato mondiale e OMC, entrambi fondati sulla categoria culturale-giuridico-economica di nazione, privano di senso e di legittimità il sistema comunitario.

Quali sono i grandi sconvolgimenti prodotti dalla globalizzazione e dall'OMC? In Italia li subiamo da anni, ma non li abbiamo ancora osservati, non ce ne siamo ancora occupati. L'ideologia europeista prescinde dalla realtà e dalle sue evoluzioni, e soprattutto invita tutti a prescindere: la salvezza, questa la tesi, può darla soltanto un nuovo Stato europeo! Intanto, nel mondo reale, la rivoluzione dell'OMC ha compiuto 15 anni. Una rivoluzione, va detto, che non è economica (relazioni economico-commerciali tra le imprese di tutti i continenti ce ne sono sempre state), ma giuridica; e lo schema entro il quale l'OMC si sviluppa ed opera è quello, tipico e ben noto, del diritto inter-nazionale. Al cui centro ci sono le Nazioni, in capo alle quali si pongono diritti, doveri, responsabilità, poteri. Ai tavoli delle Organizzazioni Internazionali, presso il Fondo Monetario Internazionale, l'OCSE o la Nato, siedono e votano le Nazioni, che, cooperando tra loro, perseguono, nel diritto e attraverso il diritto, con trasparenza i propri interessi. In un condominio i soggetti rilevanti sono i condòmini, in una società per azioni sono gli azionisti, nel diritto internazionale sono le nazioni. Semplice e funzionale. Dov'è il problema? Le norme del mercato globale, che conferiscono obblighi ma anche diritti a tutte le nazioni che vi partecipano, sono quelle delle Organizzazioni Inter-nazionali. Il nuovo quadro tiene conto, evidentemente, dell'intera realtà mondiale, di quella indiana come di quella cinese, di quella australiana come di quella marocchina. Ciascuna nazione, fuori dall'UE, affronta le sfide della globalizzazione definendo il proprio diritto interno sulla base degli spazi offerti dal sistema giuridico internazionale e tenendo conto delle regole che, nell'ambito di tale sistema,

“Quello che sta accadendo fuori dall'Unione Europea, somiglia molto al quadro che disegnarono, codificandolo nel testo dell'art. 11, i Padri costituenti, i quali valutano e scartarono l'ipotesi di conferire rilevanza alla dimensione europea, scegliendo invece, senza possibilità di equivoco, di collocare l'Italia all'interno, e al servizio, del sistema delle Organizzazioni Internazionali”

si danno le altre nazioni. Se una nazione viola una disposizione OMC, un'altra nazione può adire le vie legali contro di essa e costringerla a cancellare la norma illegittima. Nel nuovo quadro internazionale l'UE non c'è. Per scoprirlo basterebbe chiedersi: che cos'è l'UE nel

diritto internazionale? Che valore hanno le norme comunitarie nel diritto internazionale? come possono convivere le norme internazionali, che assegnano diritti e doveri alle nazioni, con le norme comunitarie, tutte basate su organi (Commissione, CGCE) che per il diritto internazionale non esistono? In effetti, tra UE e diritto internazionale vi è un conflitto assoluto, un conflitto che peraltro emerse nitidamente a Marrakech, in occasione della firma del Trattato istitutivo dell'OMC. In quella circostanza, utile rileggere i verbali, si ritenne di seguire la strada di un grottesco compromesso (firmarono sia la Commissione Europea, sia il Consiglio, sia i singoli governi nazionali) per evitare di ammettere subito, ed ufficialmente, che l'UE aveva completato la sua missione e si accingeva a morire, così consentendo che una nuova affascinante stagione, di diritto, concorrenza e pace globale, si andasse ad aprire, sotto l'egida dell'OMC. Il dramma è che quel grottesco compromesso ha poi dato vita ad una prassi, altrettanto grottesca, che nega la realtà e che dura ormai da 15 anni. Da 15 anni gli italiani sono tenuti fuori dal diritto, fuori dalla competizione e fuori dal mondo. Chi vota all'OMC? perché l'Italia non si avvale dei diritti che le accorda l'OMC per salvaguardare i settori industriali messi a repentaglio dalla concorrenza internazionale? perché, ad esempio, l'Italia assolve all'obbligo di versare i milioni di euro dovuti annualmente al budget OMC ma non esercita il proprio diritto, sancito dall'art. IX GATT e dall'art. 22 dell'Accordo OMC sulla proprietà intellettuale, di tutelare il made in Italy e i prodotti di qualità dei distretti industriali? perché l'Italia non aziona gli strumenti giuridici previsti dal diritto internazionale per contrastare i paesi che violano le norme internazionali in materia di diritti dei lavoratori? Queste semplici ma “pericolosissime domande” nessuno sembra avere il coraggio di porle. Le anomalie della prassi europeista resistono da 15 anni su un'asserzione, audace quanto fragile: secondo gli organi comunitari il diritto internazionale non esiste. Politici, amministratori, giudici si muovono acriticamente all'interno di questa gabbia, dimentichi dell'inviolabilità dell'orizzonte internazionale sancito dall'art. 11 della Costituzione⁵.

Il mondo gira nella direzione opposta a quella che cerca di seguire l'Italia: per il mondo, è l'Unione Europea ad essere del

4. “Con l'istituzione dell'OMC, “il mondo non sarebbe stato più, e non è più, come prima”, Giulio Tremonti, 2007.

5. “E' da sottolineare peraltro .. l'orientamento finora espresso dalla Corte cost. che assimila, sotto il profilo in considerazione, i trattati comunitari agli altri trattati internazionali ... [I fautori della 'primauté' del diritto comunitario] .. peccando ancora una volta di ... troppo amore comunitario, essi sono sembrati unicamente ispirati dall'ansia di 'privilegiare' a tutti i costi i trattati europei, per farne una sorta di supertrattati, di valore inusitato e di forza irresistibile, in nome non tanto di rigorose valutazioni scientifiche o di indiscutibili dati normativi, quanto di apodittiche proclamazioni di 'novità', 'diversità', ecc. direttamente connesse alla dichiarata superiorità e assolutezza dei fini politici ultimi perseguiti ... [Va] sottolineato che quelle tesi ... finiscono col provocare ingiustificate e pericolose discriminazioni tra le norme internazionali pattizie sotto il profilo della loro efficacia negli ordinamenti statali ... Può dunque concludersi che la tendenza della nostra giurisprudenza .. non appare giustificata. Nessun argomento decisivo, invero, risulta provare la pretesa diversità di 'posizione' tra le norme immesse nell'ordinamento italiano in osservanza dei trattati internazionali, secondo che ci si riferisca a quelli comunitari o agli altri”. Antonio Tizzano, “Pretesa diversità di effetti del G.A.T.T. e dei Trattati comunitari nell'ordinamento italiano”, in “Il Foro Italiano”, 1973, n. 9, I, p. 2443-2452.

tutto irrilevante. Per il diritto che regola il mondo l'Unione Europea, i suoi trattati, i suoi organi, i suoi regolamenti, le sue direttive, non hanno alcun valore. L'Italia avrebbe forse potuto scegliere di non essere membro dell'Organizzazione Mondiale del Commercio e delle altre Organizzazioni Internazionali, ma certamente non può, né unilateralmente né in accordo con un ristretto gruppo di membri, modificare le implicazioni giuridiche che tale status comporta. Da 15 anni l'Italia gioca dunque la partita OMC con in mano il manuale di un altro gioco (i trattati comunitari), che invece intanto si è irreversibilmente concluso. Da 15 anni la Cina, l'India, il Brasile, così poco "europeisti", esercitano tutti i diritti che il nuovo sistema globale accorda loro. L'Italia no, l'Italia dello Stato sembra aver scelto di morire di europeismo. Chissà se gli italiani sono d'accordo.

BIObreve

Dal 2000 Dirigente della Pubblica Amministrazione, ha collaborato con il Dipartimento della Funzione Pubblica ed è stato professore a contratto all'Università di Ferrara. Dal 2003 al 2007 è stato membro della Delegazione Permanente Italiana presso l'Organizzazione Mondiale del Commercio. Sul dualismo tra UE e diritto internazionale ha pubblicato diversi saggi ed alcuni articoli su quotidiani nazionali (Sole 24 ore, Libero Mercato).

economia & mercato

Crisi recessiva e sistema manifatturiero italiano

di Massimo Rodà



4 min.

Premessa. La crisi globale più grave del dopoguerra ha colto il sistema manifatturiero italiano nel mezzo di una trasformazione profonda, impegnativa e complessa, avviata per fronteggiare le nuove pressioni competitive provenienti dai paesi emergenti e cogliere le nuove opportunità di sviluppo.

Il processo è in atto dall'inizio degli anni Duemila come risposta ai nuovi assetti del commercio mondiale, alla maggiore integrazione economica europea, alla diffusione delle nuove tecnologie. Ha investito tutti i paesi industriali e in molte imprese italiane si è svolto lungo le seguenti linee: innalzamento qualitativo dei beni realizzati, introduzione di innovazioni di prodotto e processo, riorganizzazione aziendale, in particolare attraverso l'utilizzo di personale più qualificato, ripensamento della *governance*, delocalizzazione di fasi o intere produzioni, riposizionamento dell'export verso i paesi più dinamici, crescente proiezione sui mercati esteri (stante la quasi stagnazione della domanda interna). La pressione concorrenziale si è tradotta in una distruzione creatrice, non ancora compiuta, con l'uscita dal mercato delle imprese meno competitive o non in grado di trasformarsi, anche per minor visione di lungo periodo, e l'ampliarsi molto netto del divario tra le performance aziendali.

Con la crisi sono stati messi in pericolo i risultati raggiunti: sia scoraggiando molte imprese a proseguire l'azione avviata sia colpendo quelle non ancora del tutto traghettate ai nuovi modelli organizzativi e ai mercati a maggior valore aggiunto. La sua violenza ha inoltre contribuito a far sparire potenziali candidati alla ristrutturazione. Proprio nel momento in cui tale riorganizzazione aveva cominciato a dare i primi frutti sotto forma di recupero delle quote di export

e ripartenza dell'attività produttiva (2006-2007).

La crisi recessiva frenando questo slancio ha anche enfatizzato le debolezze non risolte del sistema produttivo italiano. È questa l'occasione per puntare con più decisione sulla ristrutturazione. I numerosi casi di successo, evidenziati da molte analisi¹, indicano il percorso da compiere: le imprese che sapranno innovare nei molteplici ambiti della loro vita usciranno rafforzate dalle attuali difficoltà.

Il Made in Italy alla prova delle nuove sfide globali. La ripresa della domanda e della produzione industriale negli ultimi mesi del 2009 ha rimesso in moto gli scambi globali (+12% l'aumento del commercio mondiale da agosto a dicembre). Tuttavia, come avviene ormai da alcuni anni, le esportazioni italiane reagiscono con ritardo alle svolte positive del ciclo del commercio mondiale e la loro crescita risulta, nel complesso, più lenta.

Minor presenza nelle economie emergenti più dinamiche e specializzazione in beni più ciclici (beni di consumo legati al lusso accessibile e macchinari) sembrano essere le spiegazioni più convincenti di questo ritardo.

Ma il modello di specializzazione italiano sta molto gradualmente modificandosi: i settori predominanti sono ancora tutti nel cosiddetto *Made in Italy*, però si osserva una trasformazione che è destinata a spostare il baricentro dell'export, rafforzando la posizione internazionale del nostro paese. I beni che hanno alimentato nell'ultimo decennio il commercio mondiale sono quelli in cui l'Italia era meno presente, un deficit che il nostro paese ha iniziato a colmare e che porterà quei settori ad affiancare quelli cosiddetti "tradizionali"².

“le imprese che sapranno innovare nei molteplici ambiti della loro vita usciranno rafforzate dalle attuali difficoltà”

1. Mi riferisco in particolare agli studi condotti da Mediobanca-Unioncamere sulle medie imprese industriali.

2. Per un'analisi più approfondita si veda il capitolo *Ripresa lenta e disuguale del rapporto Scenari Economici n.7* "Le sfide dei nuovi mercati, tra innovazione e paesi emergenti", Centro Studi Confindustria, Edizione SIPI, Dicembre 2009.

Synthesis

nihil difficile volenti

Ecco allora che non deve sembrar strano come la costruzione dell'Europa costituisca oltre che una priorità assoluta la condicio sine qua non per lo svolgimento di qualsivoglia ipotesi di lavoro. Posto che è indispensabile ragionare in termini di riforma strutturale del sistema non si può non considerare la titolarità dell'Unione europea in ordine alle principali misure ed azioni di carattere strutturale da adottare e da attuare all'interno dell'Italia come degli altri Stati membri. In breve più ci si occuperà di Europa, più ci si occuperà di Italia.

Per quel che ci riguarda, per l'altezza, l'importanza e l'emergente necessità di un progetto di modernità serio fondato su una società della conoscenza, delle possibilità e del merito, anche un albero, che cade in una foresta dove nessuno lo può sentire, finisce per far rumore.