



MOVIMENTO
FEDERALISTA
EUROPEO
M.F.E.

un governo
europeo per

LA RICERCA SCIENTIFICA E L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA

n. 4

a cura del Centro Einstein
di Studi Internazionali
C.E.S.I., TORINO



a cura di Francesco Ferrero

le tesi sostenute nei quaderni della collana "Un governo europeo per..."
riflettono il pensiero collettivo del Movimento Federalista Europeo (MFE)
sezione italiana dell'Union of European Federalist (UEF)
e del World Federalist Movement (WFM)

Centro Einstein di Studi Internazionali (C.E.S.I.)
10144 Torino - Via Schina, 26
tel. e fax 0039 011 473 28 43
e-mail: info@centroeinstein.org
sito: www.centroeinstein.org

Movimento Federalista Europeo (M.F.E.)
37122 Verona - Via Poloni, 9
tel. e fax 0039 045 803 21 94
e-mail: verona@mfe.it
sito: www.mfe.it



MOVIMENTO
FEDERALISTA
EUROPEO
M.F.E.

un governo
europeo per

LA RICERCA SCIENTIFICA E L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA

a cura del Centro Einstein
di Studi Internazionali
C.E.S.I., TORINO



Di fronte al processo di globalizzazione, la R&S (ricerca e sviluppo) è emersa come un fattore chiave per sopravvivere alla competizione con gli attori economici consolidati, quali USA e Giappone, ed emergenti come Cina, India ed altri. Con la Strategia di Lisbona, i leader dell'UE credevano di aver trovato i mezzi per vincere la sfida. Sfortunatamente, i risultati non sono stati all'altezza delle aspettative.

Il fatto è che gli Stati nazionali hanno trasferito a livello europeo solo uno degli strumenti decisivi per una politica macroeconomica (la moneta), lasciando a livello nazionale gli altri due (la politica di bilancio e quella fiscale).

Solo la creazione di un governo federale può mettere in moto una vera politica macroeconomica europea, capace di affrontare con successo i problemi dell'innovazione e della ricerca scientifica.

1.1 La ricerca come elemento cruciale dello sviluppo economico

La Strategia di Lisbona, adottata nel 2000 dai capi di Stato e di Governo, ha fissato l'obiettivo di rendere l'UE, entro il 2010, «l'economia basata sulla conoscenza più dinamica e competitiva nel mondo, capace di una crescita economica sostenibile con più e migliori posti di lavoro, di una maggiore coesione sociale, e di rispettare l'ambiente». Tale strategia fu ispirata dalla forte crescita economica negli USA durante gli anni di Clinton, e dall'evidente incapacità europea di ottenere risultati paragonabili. Tra le maggiori differenze tra le due economie vi era il livello di spesa nella R&S (ricerca e sviluppo), più elevato negli Stati Uniti¹.

La ricerca non è solamente essenziale per accrescere la competitività delle industrie e tutelare l'occupazione, ma anche per supportare altre politiche come la protezione dei consumatori e dell'ambiente. Per questo, il benessere collettivo e individuale dei cittadini dipende dalla qualità e dalla rilevanza del sistema di R&S. Non a caso tale sistema sta guadagnando posizioni nell'agenda politica dell'UE, senza contare il fatto che nei nuovi Trattati in corso di ratifica si riconosce espressamente che «L'Unione ha l'obiettivo di rinforzare le proprie basi scientifiche e tecnologiche attraverso la realizzazione di uno spazio europeo della ricerca all'interno del quale i ricercatori e le conoscenze scientifiche e tecnologiche circolino liberamente, di favorire lo sviluppo della propria competitività, compresa quella della propria industria, e di promuovere le azioni di ricerca giudicate necessarie per l'attuazione degli altri capitoli dei trattati»².

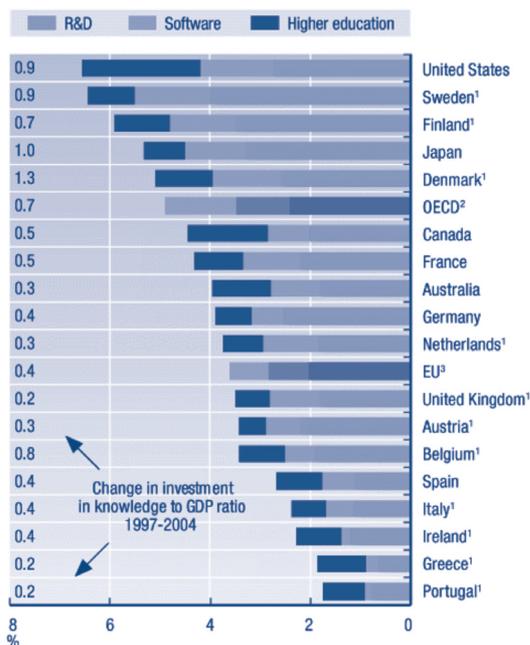
Il famoso *Frascati Manual* dell'OCSE definisce la R&S come qualsiasi «opera creativa intrapresa su base sistematica allo scopo di accrescere il patrimonio di conoscenze, ivi comprese la conoscenza dell'uomo, della cultura e della società, e l'uso di tale patrimonio di conoscenze per sviluppare nuove applicazioni». La R&S è strettamente correlata con l'educazione superiore, poiché buoni livelli di R&S sono possibili solo in presenza di adeguate politiche per l'educazione. Ancora, le istituzioni per l'educazione superiore sono

¹ In uno dei suoi ultimi paper, *Why Europe Is Not Becoming the World's Most Dynamic Economy. The Lisbon Strategy, Macroeconomic Stability and the Dilemma of Governance With Governments*, Stefan Collignon dipinge la situazione molto efficacemente: «la percentuale degli investimenti crebbe negli USA dal 16% del 1992 al 21% nel 2000 e la disoccupazione scese al 4%, il livello più basso dagli anni Sessanta. I nuovi investimenti incorporavano l'innovazione tecnologica nelle industrie del settore ICT, e aumentarono la produttività dopo un lungo periodo di stagnazione. Al contrario in Europa la disoccupazione era alta, gli investimenti e la crescita bassi, e il senso di stagnazione pervasivo. La percentuale degli investimenti, ferma al 27% negli anni Sessanta, precipitò dal 22% nel 1991 al 20% nel 1996, ma gli investimenti non incorporarono il progresso tecnologico in un grado simile a quello USA. Anche il capitale umano sembrava essere deficitario».

² Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come emendato dal Trattato di Lisbona, Art. 179.

sempre di più focalizzate sulla creazione di nuova conoscenza. Pertanto, le università sono fonti di cruciali innovazioni nell'ambito della R&S, che possono al tempo stesso portare benefici alla società e crescita economica. Di fatto la R&S si configura sempre di più come una nuova forza produttiva, accanto al lavoro ed al capitale fisico. Ciò è confermato dall'osservazione che in molti settori industriali gli investimenti in R&S, in percentuale sul fatturato, tendono a superare gli investimenti in capitale fisso, mentre in un passato recente non era così. Le ricerche dell'OCSE mostrano che gli investimenti in conoscenza³ dell'area OCSE, in crescita costante dal 1997, ammontavano nel 2004 al 4,91% del PIL (Figura 1), a fronte di un 6,49% del PIL investito in macchinari ed attrezzature (Figura 2). Per l'UE il rapporto è di 3,62 a 6,69 rispettivamente.

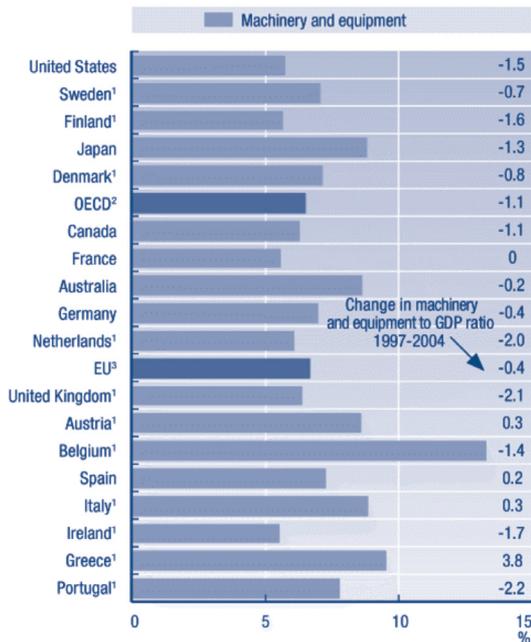
Figura 1: Investimenti in conoscenza in percentuale del PIL, 2004. (Fonte: OCSE)



Per tutti i paesi, gli investimenti in educazione si riferiscono al 2003. Per Belgio, Australia ed Austria il periodo di riferimento è 1998-2003. ¹ 2003. ² OECD esclude Grecia, Australia ed Austria dal gruppo dei paesi di riferimento. ³ EU esclude la Grecia dal gruppo dei paesi di riferimento

³ Secondo l'OCSE gli investimenti totali in conoscenza sono definiti e calcolati come la somma della spesa in R&S, in educazione superiore sia pubblica che privata e in software, eliminando le sovrapposizioni tra le tre componenti.

Figura 2: Investimenti in macchinari ed equipaggiamento in percentuale del PIL, 2004. (Fonte: OCSE)



Per Belgio, Australia ed Austria il periodo di riferimento è 1998-2003. I dati su macchinari ed equipaggiamento per il Belgio si riferiscono agli investimenti lordi totali a capitale fisso. ¹ 2003. ² OECD esclude Grecia, Australia ed Austria dal gruppo dei paesi di riferimento. ³ EU esclude la Grecia dal gruppo dei paesi di riferimento.

Un adeguato livello di ricerca è altresì un fattore determinante per affrontare le nuove sfide poste dalla globalizzazione dell'economia. Da un lato, l'impressionante ritmo di sviluppo economico di paesi di dimensioni continentali quali Cina e India rende sempre più difficile per un singolo stato europeo essere attivo e giocare un ruolo da leader in molte importanti aree di progresso scientifico. D'altra parte, la competizione dei paesi emergenti è più debole nei settori ad alto livello di conoscenza e di tecnologia, nei quali il vantaggio delle economie di lunga data, specialmente in termini di investimenti iniziali, è considerevole.

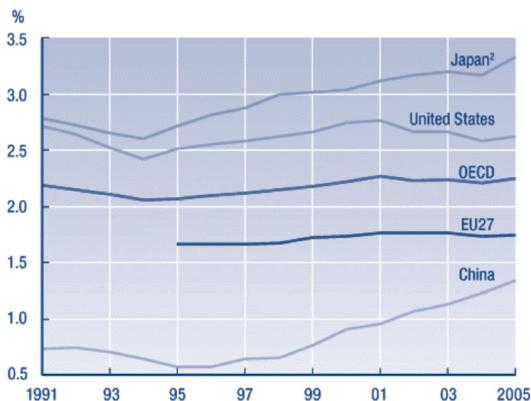
Per tutte queste ragioni l'UE ha il compito di giocare un ruolo determinante nello sviluppo di un quadro comune per la ricerca. Nonostante alcuni cambiamenti rilevanti avvenuti negli ultimi anni, molti problemi strutturali persistono, e possono limitare gli effetti di tali cambiamenti sulla crescita economica dell'UE e sulla sua competitività futura. Le ragioni di

tali problemi sono in parte imputabili all'insufficiente livello di unificazione politica dell'UE, e in parte ai limiti delle attuali politiche di R&S. Si tratta quindi di vedere in che misura un mutamento dell'assetto istituzionale può favorire una più incisiva politica a sostegno della R&S.

1.2. Un bilancio negativo a dispetto dei trionfalismi

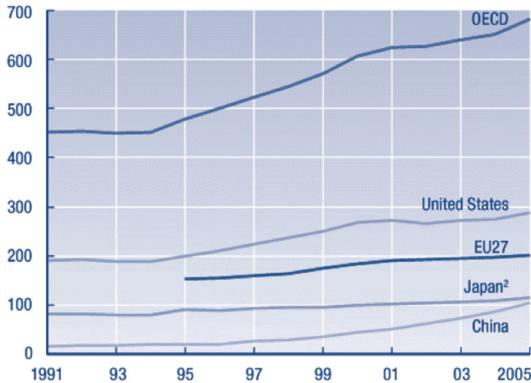
In conseguenza delle ragioni richiamate nel paragrafo precedente, dovrebbe essere chiaro che potenziare la R&S è estremamente importante per la crescita economica dell'UE. La prima misura suggerita dai leader politici dell'UE al fine di recuperare il divario con gli USA e con il Giappone, e di prepararsi a reggere la sfida con gli altri attori emergenti, è stata quella di invocare maggiori investimenti in R&S. Durante il Consiglio Europeo di Barcellona del 2002 fu pertanto deciso che tutti gli Stati membri dell'UE puntassero ad investire in R&S il 3% del proprio PIL entro il 2010, e che due terzi di tali investimenti dovessero provenire dal settore privato. Nonostante i trionfalismi, tuttavia, il livello di raggiungimento dei risultati annunciati è tutt'altro che soddisfacente. È noto che già dalla metà degli anni '90 il divario tra l'UE, gli USA e il Giappone in termini di percentuale del PIL investita in R&S è aumentato anziché diminuire (Figure 3 e 4). Secondo Eurostat nel 2004, l'intensità di R&S⁴ ha raggiunto il 3,2% in

Figura 3: Tendenze dell'intensità in R&S¹ per area, 1991-2005. (Fonte: OCSE)



¹ Spesa lorda in R&S espressa in percentuale sul PIL. ² Dati aggiustati fino al 1995.

⁴ L'intensità di R&S è definita da Eurostat come la spesa in R&S espressa in percentuale sul PIL.

Figura 4: Spesa lorda¹ in R&S per area, 1991-2005. (Fonte: OCSE)

¹ In USD 2000 PPP. ² Dati aggiustati fino al 2005.

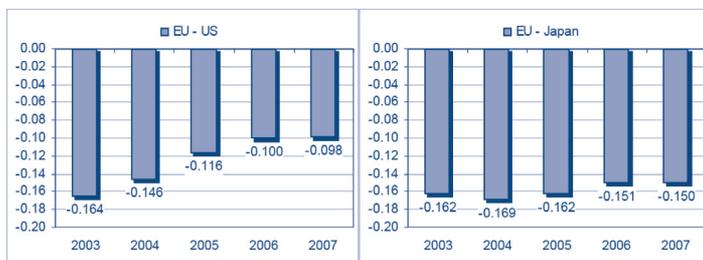
Giappone, e il 2,66% negli USA, a confronto dell'1,86% nell'UE25. È importante notare, tuttavia, che i dati aggregati nascondono enormi differenze tra diversi paesi dell'UE: l'intensità in R&S, per esempio, nel 2004 variava dal 3,7% della Svezia allo 0,37% di Cipro⁵. Inoltre, se il sostegno pubblico alla ricerca è comparabile nelle tre aree, gli investimenti industriali in R&S sono significativamente inferiori nell'UE. Nel 2004 il contributo del settore industriale alle spese in R&S ammontava al 54% nell'UE25, contro il 61% negli USA e il 75% in Giappone.

Ci si potrebbe inoltre domandare quale sia il contributo del bilancio dell'UE a queste spese. Nonostante il fatto che la Commissione richiami costantemente il proprio accresciuto impegno nel settore, testimoniato ad esempio dal fatto che il 7° Programma Quadro (7PQ), che finanzia i progetti di ricerca comuni nell'UE per il periodo 2007-13, ha ricevuto una dotazione finanziaria significativamente superiore a quella del suo predecessore 6PQ (+63%), il contributo annuale del 6PQ ha rappresentato meno del 5% della spesa pubblica in R&S in tutta l'UE, e solo il 4% del bilancio complessivo dell'Unione (all'incirca lo 0,04% del PIL UE), pari all'incirca ad un undicesimo dei fondi allocati per la Politica Agricola Comune. Il divario tra l'UE25, gli USA e il Giappone riguarda anche l'innovazione, un parametro fortemente correlato con l'intensità di R&S. Allo scopo di

⁵ In Italia era l'1,11%.

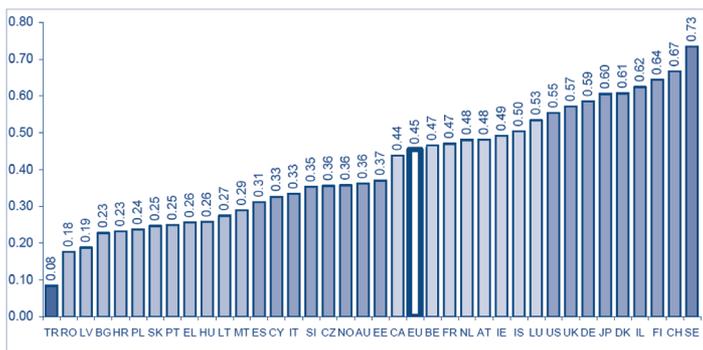
monitorare il livello di raggiungimento degli obiettivi di Lisbona tra gli Stati membri, la Commissione ha sviluppato uno specifico insieme di indicatori, denominato *European Innovation Scoreboard*. Secondo i suoi ultimi risultati (EIS 2007), gli USA e il Giappone sono tuttora davanti all'UE in termini di innovazione, ma il divario sia con il Giappone, sia in particolare con gli USA si sta riducendo (Figura 5).

Figura 5: Il gap di innovazione tra l'UE, gli USA e il Giappone.
(Fonte: European Innovation Scoreboard 2007)



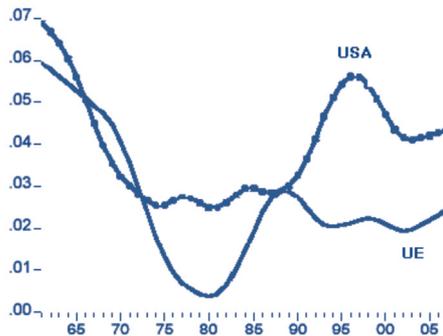
L'asse verticale riporta la differenza tra il Summary Innovation Index (Indice Complessivo di Innovazione) dell'UE e quelli di Stati Uniti e Giappone. Per il confronto tra UE ed USA sono stati utilizzati i seguenti indicatori: laureati in materie scientifiche ed ingegneristiche, popolazione con educazione terziaria, penetrazione della banda larga, R&S pubblica, R&S finanziata dalle imprese, percentuale di R&S di livello tecnologico medio-alto, investimenti da parte dei fondi di venture nella prima fase dei progetti, spese in ICT, esportazioni ad alto contenuto tecnologico, livello di occupazione nei settori manifatturieri di livello tecnologico medio-alto, brevetti EPO, brevetti USPTO, brevetti triad, marchi registrati. Per il confronto UE-Giappone sono stati utilizzati gli stessi indicatori, ad eccezione dei venture capital.

Figura 6: Il Summary Innovation Index 2007: UE + USA + Giappone.
(Fonte: European Innovation Scoreboard)



Se guardiamo ai singoli stati membri dell'UE, le prestazioni in termini di innovazione sono ancora una volta estremamente frammentate, con picchi in alto e in basso. Le prestazioni migliori in termini di innovazione si registrano in Svezia, Finlandia, Danimarca e Germania, mentre i punteggi più bassi riguardano i nuovi Stati membri (Romania, Lettonia Bulgaria), ma anche alcuni dei vecchi stati membri, tra i quali Portogallo, Grecia, Spagna e Italia (Figura 6). Queste differenze dimostrano la debolezza dell'UE nel regolare le politiche di ricerca in Europa, così come il fatto che la ricerca in Europa è tuttora fortemente dipendente da risorse e programmi nazionali.

Figura 7: Il trend di crescita degli investimenti lordi negli USA e nell'UE.
(Fonte: Collignon)



Un'altra questione fondamentale è che la stessa somma di denaro, se investita negli USA, produce più progresso tecnologico e più crescita economica di quella che produrrebbe se investita nell'UE. Una delle ragioni risiede nel fatto che il sistema universitario americano è assai più propenso a promuovere il trasferimento tecnologico di quanto non lo siano i sistemi universitari della maggior parte dei paesi UE. Ciò non dipende tanto dalla propensione all'investimento dell'economia americana, ma piuttosto da una precisa volontà politica del governo federale. Il Bayh-Dole Act del 1980 obbliga infatti le università a collaborare all'individuazione e alla promozione di applicazioni commerciali delle invenzioni realizzate con finanziamenti governativi. Oggi molte università ospitano dei veri e propri uffici per il trasferimento tecnologico, che cercano di incanalare la ricerca verso la creazione di imprese operanti sul mercato. In cambio le università ricevono compensi legati allo sfruttamento dei brevetti sulle nuove tecnologie e la possibilità di ottenere nuovi finanziamenti dagli imprenditori di successo. Questo circolo

virtuoso è alimentato dalla presenza di numerosi fondi di *venture capital*⁶ (*capitale di rischio*) che competono per aggiudicarsi le idee migliori e trasformarle in imprese di successo. Aziende come Google non avrebbero mai visto la luce senza l'aiuto dei capitalisti di ventura.

1.3. L'attitudine al *free-riding*⁷ dei governi nazionali

La differenza negli investimenti in R&S sulle due sponde dell'Atlantico (Figura 7), che Stefan Collignon mostra essere la principale differenza tra l'economia dell'UE e quella americana, è il sintomo di una tendenza più generale. Ma perché il livello di investimenti è così basso nell'UE? Collignon suggerisce che la ragione ultima stia nell'assoluta mancanza di una vera politica macroeconomica nell'UE, o almeno in Eurolandia. Le imprese tendono a concentrare maggiori investimenti in R&S quando percepiscono potenziali benefici in termini di profitti, in altre parole quando percepiscono la possibilità di piazzare sul mercato l'aumento di produzione che deriverà dai maggiori investimenti, ma ciò dipende in ultima istanza da un adeguato sostegno della domanda, piuttosto che da incentivi fiscali agli investitori. Questa è una possibile giustificazione del fatto che gli investimenti europei in R&S sono ancora inferiori alle aspettative, nonostante gli importanti incentivi fiscali che sono stati adottati in numerosi Stati membri.

Una politica di stabilizzazione esclusivamente nazionale è la ragione ultima del fallimento della Strategia di Lisbona, nella quale rientrano alcuni aspetti della R&S e dell'educazione superiore. Nella fase iniziale dei negoziati che portarono all'adozione di tale strategia, molti governi volevano indicare esplicitamente tra gli obiettivi una crescita annuale del PIL del 3% in ciascuno stato membro. Perché questo numero? Perché uno stato può creare nuovi posti di lavoro solamente se la crescita annuale è più alta della crescita della produttività.

Questo genere di obiettivo avrebbe richiesto la messa in atto di un insieme ottimale di politiche basato sul coordinamento delle leve fiscali, di bilancio e monetarie. Considerando che il potere monetario era già stato trasferito, almeno in Eurolandia, ad un livello sovranazionale, l'inclusione di tale clausola avrebbe inevitabilmente condotto al trasferimento degli altri poteri macroeconomici (fiscali e di bilancio) al livello europeo, ovvero alla creazione, *de facto*, di un governo europeo del-

⁶ Fondi specializzati nell'investire capitali di rischio in una nuova impresa.

⁷ Il termine, che si riferisce all'abitudine di salire sull'autobus senza pagare il biglietto, indica in generale l'attitudine a sfruttare dei beni collettivi senza contribuire al costo degli stessi.

l'economia. Ciò avrebbe consentito il rilancio della strategia annunciata nel 1993 nel Libro Bianco della Commissione Delors, mai attuata sinora. Così come aveva fatto con il Piano Delors, tuttavia, la Gran Bretagna si oppose a questo proposito, sostenendo che fissare la soglia del 3% avrebbe scoraggiato gli Stati membri dal proporsi obiettivi ancor più ambiziosi (sic). Questa posizione fu sposata da un gran numero di Governi, incluso quello tedesco, che non volevano delegare maggiori poteri alla Commissione.

Il risultato fu, ancora una volta, l'adozione di una formula ambigua, conosciuta come "metodo aperto di coordinamento". In teoria, quest'ultimo si poggia su meccanismi di *soft-law*⁸ come linee guida e indicatori, analisi comparative e condivisione delle migliori pratiche. Questo significa che non ci sono sanzioni ufficiali per gli inadempienti. Al contrario, l'efficacia del metodo poggia su una forma di pressione tra pari e sul mettere in cattiva luce gli inadempienti, dal momento che nessuno stato membro vuole essere il peggiore in un determinato settore. In pratica, il suo vero significato è l'istituzionalizzazione, all'interno dell'UE, del veto nazionale nel governo dell'economia.

I Capi di Stato e di governo speravano che indicando degli obiettivi espliciti nel campo della ricerca e dell'educazione superiore, sia pure in assenza di misure coercitive, tutti i governi nazionali sarebbero stati automaticamente spinti a conseguirli per restare competitivi nell'UE e per attrarre gli investimenti esteri. Essi speravano di ricreare lo stesso circolo virtuoso che aveva condotto alla creazione dell'euro. Sei anni più tardi, possiamo affermare senza alcun dubbio che questo approccio è fallito. Collignon ne spiega le ragioni. Solo con quelli che la teoria economica definisce "beni pubblici inclusivi" o "beni di club", è possibile una cooperazione fruttuosa tra governi. Per questo tipo di beni i benefici della collaborazione sono elevati, costi e benefici sono ripartiti in modo chiaro tra tutti i membri del club, l'accesso al club è riservato a coloro che rispettano determinati requisiti, ed è possibile essere espulsi se si smette di rispettarli. Questi meccanismi garantiscono automaticamente la cooperazione volontaria tra i membri, in assenza di un'autorità coercitiva soprannazionale. Tipici esempi di "beni di club" sono l'Unione Monetaria Europea, il consorzio Airbus ed il progetto Galileo.

Sfortunatamente, la stessa logica non funziona per i "beni pubblici esclusivi". Per questi ultimi, infatti, costi e benefici non sono allocati in modo equo: i benefici si ripartiscono tra tutti i membri del gruppo, indipendentemente dal contributo fornito alla loro produzione. Il risultato è il dilagare dei *free-riders*, nel nostro caso di Governi nazionali che vogliono

⁸ Il termine inglese, difficilmente traducibile, fa riferimento a norme prive di efficacia vincolante diretta.

beneficiare dei sacrifici dei cittadini degli altri Stati, senza fare la propria parte. Il fallimento dell'apertura del mercato energetico, le difficoltà di alcuni Stati nel rispettare il Patto di Stabilità e Crescita, e l'incapacità di conseguire gli obiettivi della Strategia di Lisbona, possono tutti essere spiegati da questa teoria. La maggior parte degli Stati membri preferisce farsi prestare denaro a basso interesse piuttosto che chiedere ai propri elettori di finanziare con ulteriori sacrifici le riforme strutturali che sono necessarie per implementare la Strategia di Lisbona. Quest'attitudine da "free-rider" non può essere superata senza l'istituzione di un'autorità centrale, nel nostro caso un Governo europeo dell'economia.

Nel campo della R&S europea si contano numerosi esempi di *free-riding* che stanno minando tutti gli sforzi volti a creare dei veri centri di eccellenza di livello europeo nel settore scientifico e tecnologico. Due delle principali idee della Commissione Barroso riguardano la creazione di un Consiglio Europeo della Ricerca (ERC), dedicato alla ricerca di base e modellato sulla prestigiosa *National Science Foundation* americana, e di un Istituto Europeo per la Tecnologia (EIT), ispirato al *Massachusetts Institute of Technology*. Entrambe le proposte puntano a migliorare gli standard all'interno del cosiddetto "triangolo della conoscenza" costituito da educazione, ricerca e innovazione. Entrambe le proposte, peraltro, non sono nuove. Quand'era Commissario all'Industria, nel 1972, Altiero Spinelli propose qualcosa di molto simile.

A nostro giudizio questi due propositi potrebbero aver successo solamente a condizioni ben precise:

- i fondi assegnati all'ERC dovrebbero essere allocati esclusivamente sulla base della cosiddetta *peer review*, ovvero della valutazione del merito scientifico dei diversi progetti da parte di una commissione indipendente senza alcuna considerazione verso altri fattori, come la distribuzione del bilancio tra gli Stati membri;
- l'EIT dovrebbe sorgere in un unico luogo fisico, e attrarre i migliori ricercatori sul mercato, selezionandoli solamente sulla base del merito scientifico.

Uno dei principali problemi della R&S nell'UE, così come dell'educazione superiore, è proprio la mancanza di veri centri di eccellenza, che si deve principalmente imputare al fatto che ciascuno Stato membro promuove i propri "campioni nazionali". In conseguenza di ciò, le migliori energie vengono disperse su un numero eccessivo di località e di progetti, quando non decidono di emigrare. Non vogliamo qui affermare che un solo Istituto sarebbe sufficiente per l'intera Europa. Se questo esperimento dovesse avere successo, è logico aspettarsi che altri centri analoghi, dedicati a campi di ricerca diversi, e situati in località diverse, vedrebbero anch'essi la luce. Ciò che è in gioco ora, tuttavia, è la necessità di superare una volta per tutte la logica nazionale in nome di una nuova logica europea. I contribuenti europei non accetteranno di certo di finanziare più istituti se il primo di essi non aggiungerà valore rispetto alla situazione

esistente, e ciò non sarà possibile se l'EIT non verrà concentrato in un'unica località.

Nonostante queste ovvie considerazioni, le pressioni dei governi nazionali hanno spinto esattamente in direzione opposta. Innanzitutto, molti governi si sono battuti per applicare il principio del "giusto ritorno" ai fondi che dovranno conferire al bilancio dell'ERC. Ora, dopo una accesa battaglia politica, l'ERC ha finalmente visto la luce, ma per il momento amministrerà solo 7,46 dei 50,5 miliardi di euro che costituiscono il bilancio complessivo del 7PQ. Per quanto riguarda poi l'EIT, esso è stato di fatto concepito come una rete di centri di eccellenza (nazionali), con il rischio di non aggiungere molto valore rispetto alla situazione attuale.

La sola ed unica soluzione a questo problema risiederebbe nella creazione di un vero bilancio dell'UE, finanziato da risorse proprie, e per questo motivo non più soggetto ai ricatti nazionali. Se vuole riprodurre i migliori elementi del sistema di ricerca americano, l'Unione europea deve anche darsi un autentico bilancio federale.

1.4. Qualche proposta per il futuro

Se la nostra analisi delle ragioni che stanno dietro al fallimento della Strategia di Lisbona è corretta, è chiaro che la possibilità di invertire il trend attuale dipende in ultima istanza dal coordinamento delle politiche di stabilizzazione a livello dell'UE. Nonostante il fatto che alcuni stati membri siano riusciti ad ottemperare agli obiettivi di Lisbona, ciò non potrà mai essere vero per l'UE nel suo complesso senza un Governo europeo dell'economia, che copra cioè anche la politica fiscale e di bilancio. Ciò che infatti manca all'Unione è proprio la capacità di combinare misure fiscali, di bilancio e monetarie all'interno di un *mix* ottimale di politiche, in assenza del quale gli investitori, persino quelli europei, preferiranno sempre investire il proprio denaro all'estero.

Durante le campagne presidenziali, agli elettori americani viene chiesto di scegliere tra maggiori investimenti pubblici, ad es. la creazione di un miglior sistema di sanità pubblica, o la riduzione delle imposte. I cittadini europei non possono effettuare una scelta analoga. Essi discutono di queste cose a livello nazionale, ma il *mix* di politiche nazionali diverse risulta nell'assenza di una qualsiasi politica economica per l'intera UE, persino per Eurolandia. Questa situazione può e deve essere cambiata, decidendo di creare un governo federale europeo. I membri di Eurolandia, i soli che abbiano già messo in comune il potere monetario, dovrebbero avviare tale processo, sfruttando la clausola sulla cooperazione rafforzata già prevista dal Trattato di Amsterdam. Questo governo comune potrebbe mettere in atto delle misure di bilancio e fiscali mirate a sostenere la domanda di innovazione, creando così le

condizioni per maggiori investimenti in R&S, in particolare dal settore privato.

In secondo luogo, il bilancio dell'UE dev'essere rinegoziato. Occorre spostare maggiori risorse da ambiti come l'agricoltura ad altri come la R&S e l'educazione. Se la Commissione vuole promuovere autentici centri di eccellenza, il principio del "giusto ritorno" dev'essere abbandonato, e i progetti europei di ricerca devono essere finanziati solamente sulla base del merito scientifico, deciso sulla base di valutazioni indipendenti. Inoltre, dando seguito ad una proposta formulata, tra gli altri, da Guy Verhofstadt e dall'Institut Montaigne, parte dei fondi strutturali dovrebbero essere vincolati ad investimenti in R&S.

Allo scopo di attrarre maggiori fondi privati, l'Europa deve anche migliorare la propria capacità di trasferimento tecnologico. Un numero troppo piccolo di progetti si conclude con la creazione di società innovative, vale a dire con una crescita economica che sia percettibile dai cittadini. Da questo punto di vista sarà importante la creazione di un vero "brevetto europeo", ostacolata dagli stati nazionali con la scusa di problemi linguistici, così come la creazione di "distretti", che associno rappresentanti del mondo accademico, industriale e finanziario (in particolare i capitalisti di ventura), con il compito di trasformare le scoperte scientifiche in prodotti e servizi di successo. Una legge analoga al Bayh-Dole Act americano, che impone alle università di promuovere questo genere di trasferimento tecnologico, non sarà possibile senza un Governo federale europeo.

I cittadini europei risparmiano in media molto più dei cittadini americani. Tuttavia i loro risparmi vengono spesso investiti in compagnie americane, e attraverso queste nella R&S e nell'educazione superiore americane. Ciò non cambierà fino a quando gli investimenti fatti all'interno dell'UE non diverranno più remunerativi. La creazione di nuovi strumenti finanziari, ovvero di Union bonds, per finanziare delle partnership pubblico-private nella R&S, già prevista nel Libro Bianco di Delors, potrà rappresentare una chance fondamentale per incanalare maggiori fondi verso investimenti effettuati all'interno dell'UE.

Inoltre, l'Impresa Comune Europea (ICE), prevista dall'articolo 171 del Trattato che istituisce la Comunità Europea ed ora dall'art. 187 del Trattato di Riforma, è uno strumento promettente, anche perché può essere avviata dal Consiglio, decidendo a maggioranza qualificata, e perciò aggirando tutti i veti nazionali. Galileo, il sistema di posizionamento europeo alternativo al GPS americano, è la sola ed unica ICE operativa realizzata fino ad oggi. Il progetto avrebbe non poche potenzialità, e per questa ragione ha inizialmente attirato gli investimenti di alcuni governi stranieri come Cina, India e Brasile, interessati a rompere il monopolio degli USA in un settore altamente strategico, ma si trova ora ad un crocevia. La Commissione aveva inizialmente previsto di far finanziare la messa in opera del progetto da un consorzio di imprese private, in cambio della concessione, per un primo periodo, dei proventi derivanti dalla

vendita dei servizi a valore aggiunto basati sul sistema. Tuttavia, in seguito ad estenuanti discussioni circa la ripartizione del rischio tra il settore privato e quello pubblico nel caso in cui i proventi effettivi si rivelassero inferiori alle stime della Commissione⁹, le istituzioni europee, preoccupate del ritardo nello sviluppo del progetto, che rischia di farne levitare i costi e di minarne seriamente le potenzialità di penetrazione del mercato, hanno recentemente deciso di ritirare la concessione e di finanziare la messa in opera del sistema con fondi interamente pubblici.

A parte le considerazioni circa la scarsa propensione al rischio che affligge molte industrie europee dei giorni nostri, è chiaro che il progetto risente della frammentazione nazionale dei centri di decisione. Qui, nuovamente, un governo europeo sarebbe di grande aiuto, perché potrebbe garantire un ritorno adeguato agli investitori nella fase iniziale del progetto, maggiormente rischiosa. Esso potrebbe ad esempio esigere il pagamento di un'imposta (la prima imposta europea) sull'acquisto dei ricevitori satellitari, a partire da quelli basati sul GPS americano, già in commercio, e destinare i fondi reperiti attraverso questo strumento a nuovi investimenti nel progetto. I cittadini sono normalmente contrari all'introduzione di nuove tasse, ed è facile immaginare la resistenza che verrebbe opposta alla creazione di tasse europee, ma è esattamente attraverso questo tipo di strumenti che le infrastrutture nazionali, come le ferrovie e le autostrade, sono state finanziate. Il modello dell'ICE potrebbe e dovrebbe essere applicato a nuovi obiettivi, più vicini ai bisogni fondamentali dei cittadini, come la creazione di energia pulita da fonti rinnovabili. In ambiti come questo, infatti, gli investimenti nazionali, da soli, non sono sufficienti per sopravvivere alla prima fase della ricerca, la cui durata è difficile da stimare, durante la quale non ci sono ritorni economici. Anche in questo campo, sostenere la domanda potenziale attraverso strumenti fiscali e di bilancio è un fattore chiave per il successo.

Infine, crediamo che le fondazioni dedite alla ricerca e in generale il settore *non profit* abbiano un impatto qualitativo sulla direzione e la natura della ricerca intrapresa in Europa, e che pertanto dovrebbero essere rafforzati. Le fondazioni e gli altri enti *non profit* contribuiscono a promuovere una ricerca mirante al benessere comune. Essi possono aumentare i fondi destinati alla ricerca fondamentale e ai primi stadi della ricerca applicata, non abbastanza avanzati per attrarre fondi industriali. Inoltre, essi possono contribuire alla creazione di uno Spazio Europeo della

⁹ Secondo le imprese concessionarie, le stime della Commissione non tengono conto della concorrenza che verrebbe dal sistema GPS americano, che è gratuito, e già disponibile in commercio da molti anni. Secondo la Commissione, le potenzialità di Galileo risiedono nel fatto che il segnale europeo sarebbe *garantito*, diversamente da quello del GPS, e ciò aprirebbe il mercato a tutte le applicazioni che richiedono la certificazione del segnale a scopo legale e assicurativo.

Ricerca supportando progetti transnazionali, magari interdisciplinari, accrescendo la mobilità dei ricercatori e fornendo una struttura per il finanziamento di piccoli progetti e di progetti di lungo periodo in modo complementare al finanziamento pubblico tradizionale e a quello industriale. I soggetti *non profit* hanno la flessibilità necessaria per rispondere ai bisogni della comunità della ricerca, e possono attivare maggiori investimenti in R&S da parte dei grandi finanziatori tradizionali. Fino ad oggi, le istituzioni dell'UE hanno dedicato un'attenzione piuttosto limitata al ruolo giocato dalle fondazioni e dagli altri enti *non profit* nell'aumentare il livello totale di investimenti in R&S in Europa. È invece necessario fornire una cornice regolatoria e fiscale di livello europeo all'operatività delle fondazioni, a cominciare dalla loro possibilità di partecipare al finanziamento dei progetti europei di ricerca.

Conclusioni

L'Unione europea può e deve colmare il divario nella R&S con potenze riconosciute come gli USA e il Giappone, e rimanere competitiva nei confronti di soggetti emergenti come la Cina e l'India, che stanno convogliando enormi investimenti nel settore. Come ogni altro cambiamento, tuttavia, anche questo richiede la necessaria volontà politica. Con la Strategia di Lisbona i governi hanno provato a quadrare il cerchio, ovvero a trasformare l'UE nell'economia più competitiva del mondo senza rinunciare alle prerogative del potere nazionale. Questo tentativo è fallito, e occorre proporre di nuovi.

La creazione di un governo federale in campo macroeconomico, almeno per Eurolandia, e di centri di eccellenza comuni, con una natura autenticamente europea, rappresentano passi indispensabili sulla via del successo. La sfida è urgente, perché i cittadini europei non potranno attendere a lungo. Il risultato di troppe promesse non mantenute è una crescente sfiducia verso le istituzioni, nazionali ed europee, e un timore crescente dei cambiamenti indotti dalla globalizzazione. Le conseguenze politiche di questa sfiducia e paura generalizzate potrebbero andare al di là di ogni peggiore immaginazione.

A sessant'anni dall'avvio del processo di unificazione l'Europa non ha ancora un 'governo' che possa essere considerato l'espressione democratica della volontà dei cittadini europei.

L'Europa ha un Parlamento eletto, ma questo Parlamento non esprime un governo che sia il risultato della maggioranza politica emersa nelle elezioni europee.

Il Consiglio Europeo è presieduto da una personalità politica non legittimata da una procedura democratica, mentre il Presidente della Commissione Europea è il risultato di un laborioso processo di compromesso tra gli Stati.

Dunque, l'Unione Europea non è ancora una democrazia sovranazionale ed è ancora paralizzata dal potere di veto in aree cruciali: sono queste le cause dell'incapacità di agire dell'Europa.

Un governo federale è, invece, necessario.

Per consentire all'Europa di parlare con una sola voce nel mondo, per avere una politica estera e di difesa, per avviare la nuova era del multilateralismo nelle relazioni internazionali, per intervenire con efficacia nelle crisi regionali, ponendo la propria forza al servizio dell'ONU.

Per garantire all'Europa una crescita economica compatibile con la salvaguardia ambientale e con un sistema di *welfare* tipico della tradizione europea, per promuovere grandi progetti nel campo della ricerca scientifica, dello sviluppo tecnologico e delle infrastrutture, per poter competere nell'era della società della conoscenza.

Per sconfiggere il separatismo e il riemergere del nazionalismo, mostrando che è possibile governare democraticamente la società europea e garantire nel contempo le autonomie nel campo della cultura, delle tradizioni, della religione e dell'autogoverno locale.

Per evitare il declino politico, economico e civile dell'Europa e fondare, per la prima volta nella storia, la democrazia sovranazionale, strumento indispensabile per governare, con la politica, i processi di globalizzazione dell'economia e della società.

Il Movimento Federalista Europeo ha lanciato una "Campagna" per porre all'ordine del giorno, a partire dalle prossime elezioni europee del 2009, la necessità di giungere, attraverso una mobilitazione dell'opinione pubblica e delle forze politiche, economiche e sociali, ad *un Governo europeo* e ad *una Costituzione Federale*.

Questa *Collana di Quaderni* è uno strumento della Campagna ed ha il compito di individuare le principali aree di intervento e le linee-guida delle politiche possibili per un *Governo Federale dell'Unione Europea*.