



ASPEL
Associazione di studi per la Lombardia

Dieci temi

**per una realistica rappresentazione
di politiche rigenerative**

per l'Europa

**durante la campagne elettorale
per il Parlamento UE nel 2014**

Milano, maggio 2014
aspelstudi@gmail.com

Sommario ¹

Valerio Onida - *Prefazione – Memoria e futuro*
Stefano Rolando - *Introduzione - Tempo di scelte*

Itemi

Massimo Bordignon – *Quali riforme per le istituzioni europee?*

Salvatore D’Acunto - *Cosa ha fatto e cosa potrebbe ancora fare l’Europa per te?*

Andrea Boitani - *Euro o non Euro? È questo il dilemma?*

Paola Casavola – *Se non ci fossero i fondi europei, quali prospettive per lo sviluppo e per la crescita?*

Nicola De Michelis - *Che opportunità ci offre il laboratorio europeo sulle regioni e sulle macroregioni*

Andrea Maresi *Europa degli interessi ed Europa solidale. Quale sguardo ai temi migratori?*

Fabrizio Barbaso - *Green Economy. Perché è possibile grazie all’Europa?*

Rony Hamaui – *Quale è l’opinione dei cittadini europei in ordine a priorità e fiducia?*

Roberto Santaniello - *Quale è la posizione dell’Europa oggi nel contesto globale?*

Pier Virgilio Dastoli - *Che cosa insegna la cultura della democrazia partecipata nelle istituzioni europee?*

Intervista

Alberto Martinelli – *Come si profilano gli equilibri politici nel nuovo Parlamento europeo?*

Lecture e riferimenti

¹ Le opinioni espresse nelle note firmate da funzionari delle Istituzioni non riflettono la posizione ufficiale di tali organismi ma solo quelle degli Autori.

*Oggi è il momento in cui bisogna saper gettare via vecchi fardelli divenuti ingombranti,
tenersi pronti al nuovo che sopraggiunge, così diverso da tutto quello che si era immaginato,
scartare gli inetti fra i vecchi e suscitare nuove energie fra i giovani.
Oggi si cercano e si incontrano, cominciando a tessere la trama del futuro,
coloro che hanno scorto i motivi dell'attuale crisi della civiltà europea,
e che perciò raccolgono l'eredità di tutti i movimenti di elevazione dell'umanità,
nafragati per incomprensioni del fine da raggiungere o dei mezzi come raggiungerlo.
La via da percorrere non è facile, né sicura.
Ma deve essere percorsa, e lo sarà!*

Eugenio Colorni, Ernesto Rossi, Altiero Spinelli
Per una Europa libera e unita. Progetto di un manifesto - Ventotene, 1941)

Prefazione

Memoria e futuro

Valerio Onida²

L'imminente scadenza delle elezioni del Parlamento europeo dovrebbe costituire per tutti un'occasione di confronto e di iniziativa su ciò che è stata ed è, e su ciò che può e deve essere, o che vorremmo che fosse, la costruzione europea. Uso il condizionale perché, nonostante che ormai da 35 anni votiamo per eleggere un'assemblea politica direttamente rappresentativa dei popoli europei, l'attenzione politica, dei partiti, dei mezzi di comunicazione, e probabilmente della larga maggioranza dei cittadini, è rivolta anche in questa occasione alle vicende e agli interessi immediati dei protagonisti del sistema politico nazionale, e magari di quello regionale e locale (dove contemporaneamente si vota anche per la Regione o il Comune). Quelli che mancano ancora sono dei veri soggetti politici – dei partiti – *europei*, che propongano analisi, visioni e programmi comuni, e coerenti candidature, in vista degli indirizzi e delle scelte che si imporranno o comunque si prospetteranno nella vita delle istituzioni dell'Unione.

ASPEL – associazione di ricerca per la Lombardia costituita da una rete di studiosi ed esperti uniti da comuni opzioni civili – , che è ai primi passi del suo programma di iniziativa e di stimolazione del dibattito pubblico, intende offrire al fruitore e al lettore di questo dossier un'occasione di riflessione su questioni che costituiscono oggettiva cornice del proprio approccio ai temi regionali e nazionali. Essi non troveranno qui risposte esaustive ai quesiti complessi su “quale Europa” disegnerà il nostro immediato futuro, ma stimoli di analisi e di proposta che intorno a questo interrogativo si pongono.

Chi resta fedele al patto costituzionale che ci lega ai fondamenti dell'Europa; chi ritiene compito non delegabile in bianco ma necessariamente partecipato la ricerca di nuovi equilibri tra l'Europa degli Stati e l'Europa integrata; chi cerca nel consolidamento dei principi e della cultura del costituzionalismo universale, nei frutti più maturi della storia dei popoli europei, e nelle moderne e avanzate culture politiche, amministrative e sociali l'antidoto rispetto a derive xenofobe o isolazioniste, alla prassi dell'invettiva fine a se stessa, alle scorciatoie demagogiche, alla retorica dell'Europa-vincolo imposto o dell'Europa “matrigna”, vede nelle istituzioni europee comunitarie non una prateria anonima da lasciare in mano ai “tecnici”, ma una costruzione progressiva con date, certificati anagrafici, nomi e cognomi, che riguarda tutti e che richiede responsabilità, interattività tra dinamiche interne e dinamiche comuni, e prima di tutto moralità politica. Che può essere infranta, beninteso, o maltrattata anche dai poteri comunitari, ma su cui resta dovere delle classi dirigenti e delle forze politiche responsabili fare chiarezza, anche a costo della impopolarità.

Lo spirito che anima i contributi qui raccolti non appartiene a vincoli di partito. E' piuttosto quello di chi – raccordando tradizione e futuro – pensa all'Europa delle speranze che statisti e alti ingegni di ogni paese hanno avuto la forza di immaginare e che è nostro dovere coltivare e aggiornare. Con realismo e spirito critico, vedendo i vuoti della politica e della cultura, e cercando di scegliere per la prossima legislatura europea non parlamentari di serie B ma rappresentanti motivati, competenti e idonei ad una prova di alta maturità politica.

² Presidente emerito della Corte Costituzionale italiana. Presidente di ASPEL.

Nota introduttiva

Tempo di scelte.

Il moment of decision visto da Bruxelles e dalla Lombardia

Stefano Rolando ³

Questo dossier ha avuto ispirazione in una serrata visita compiuta a fine febbraio 2014 Bruxelles da **Umberto Ambrosoli** – già candidato dell'alleanza di centro sinistra tra PD e liste civiche alle regionali della Lombardia del 2013 ed eletto quindi nell'assemblea legislativa regionale – occasione per verificare in tutto il quadro delle istituzioni della UE una forte tensione per il prossimo passaggio elettorale percepito come un vero *moment of decision*.

Si è pensato di trasferire a candidati, team di lavoro elettorale e – nelle condizioni possibili in rete – anche agli elettori alcuni approfondimenti generati da incontri di quell'agenda, integrandoli con riflessioni che alcuni studiosi (per lo più sistema universitario di Milano-Lombardia) della rete Aspel hanno accettato di svolgere a completamento di un dossier *divulgativo e leggibile*, capace di fare emergere le poste in gioco di questo turno elettorale. Soprattutto finalizzato a segnalare gli argomenti salienti di una scelta politica a favore dell'Europa e al tempo stesso di necessari indirizzi correttivi soprattutto nella relazione tra dinamiche territoriali, nazionali ed europee che possono essere il risultato “di qualità” di una battaglia elettorale difficile. Così come – ove prevalessero posizioni alternative – potrebbero configurarsi maggiori derive nazionaliste, xenofobe e populiste.

Aspel - sotto la presidenza di Valerio Onida, con 55 docenti di reputazione che hanno aderito allo statuto rendendo la propria disponibilità a promuovere l'iniziativa - sta portando avanti in questo periodo alcuni lavori di ricerca, posizionamento e divulgazione in materia di politiche per il territorio e l'ambiente, politiche di bilancio, questioni istituzionali, di diritti e relative al settore delle comunicazioni che nel corso del 2014 prenderanno la forma di documenti, seminari, convegni. E che con questo agile dossier sui temi europei intende avviare un dialogo più serrato con tutti i soggetti che possono essere fruitori di un impegno culturale, di analisi e di progettazione al servizio del rinnovamento politico-istituzionale della Regione Lombardia e dei suoi territori.

La collaborazione di Roberto Santaniello – già direttore della rappresentanza della Commissione UE a Milano poi consigliere diplomatico del Sindaco di Milano, rientrato negli organici della Commissione a Bruxelles – ha facilitato l'agenda di quella visita e ha creato una possibile collaborazione tra i colleghi di Aspel e alcuni operatori istituzionali europei che hanno accolto l'invito a produrre questo strumento che contribuisce a focalizzare meglio temi non tutti a stare in primo piano nel dibattito elettorale ma certamente ad avere priorità nell'agenda europea che dopo le elezioni si formerà e terrà banco per l'immediato futuro.

Qui di seguito per offrire qualche spunto di indirizzo generale alle ragioni del dossier riproduco brevi riflessioni che si riferiscono a quella visita e ai colloqui che si sono succeduti in una fase ancora operativa delle istituzioni ma già molto segnata dalle comprensibili attese.

Questa la **nota redatta a conclusione della missione**.

(Bruxelles, 27 febbraio 2014) - Bruxelles al sole. Una rarità d'inverno, che qualcuno scherzosamente attribuisce alle due presidenze di turno nell'anno, ora la greca e poi l'italiana, che sono, comunque, un segnale di rialzo di temperatura meridionale in una Europa ormai nettamente centro-nordica. Ma anche *Bruxelles ventosa*. Che – sempre per stare in metafora – sente soffiare tante dissimili componenti euroscettiche che gonfiano le gote contro l'euro e contro la “euro-burocrazia” soprattutto in cerca di visibilità in vista delle prossime elezioni a maggio. E infine *Bruxelles cappuccino*. Con le vecchie generazioni degli eurocrati che vedono *nero* e, nella difficile scalata, si fermano al rifugio e i giovani in carriera che vedono *bianco*: hanno raccolto la bandiera del “sogno europeo” e dichiarano che il sentiero è praticabile.

³ Professore di *Politiche pubbliche per le Comunicazioni* e di *Teoria e tecniche della Comunicazione pubblica* all'Università IULM di Milano. Segretario generale di ASPEL

Ombre e luci sull'Italia

Due giorni di *back-ground* a Bruxelles, nel quadro di una missione in cui Umberto Ambrosoli, che guida l'opposizione di centrosinistra in Lombardia, ha raccolto in una paziente e qualificata agenda le argomentazioni del "rischio Italia" rappresentato dal presidio leghista in Lombardia. Una regione che ha uno storico ineludibile ruolo nel rapporto tra l'Europa e il paese e che ora qui politicamente si vede meno e male anche se il suo sistema (imprese, università, ricerca, innovazione) resta ben segnalato in tutti i dossier che riguardano sviluppo e crescita.

Le giornate sono scomode rispetto all'agenda Italia-UE. Contemporaneamente – nella stessa sede della Commissione – il commissario europeo agli Affari economici Olli Rehn presenta il rapporto di previsione sulla crescita. La UE non crede alle stime italiane (nella legge di stabilità per il 2014 si prevedeva l'1,1%) e Bruxelles taglia seriamente le stime allo 0,6%, facendo precipitare l'Italia in fondo alla classifica del rapporto tra disavanzo e PIL. In altre stanze del Berlaymont, nelle stesse ore, Mario Monti – piccola compensazione di immagine, contestata dal capogruppo di Forza Italia al Parlamento UE Raffaele Baldassarre – si insedia alla guida del gruppo di lavoro che ha il mandato di riformare il bilancio della Commissione (riforma IVA, revisione sistema degli sconti nazionali, tassa sulle transazioni finanziarie, eccetera).

L'atmosfera generale è di attesa, ma anche di determinazione. Soprattutto negli ambiti della Commissione, dove molti dossier vanno chiusi in tempo mirando alla programmazione 2014-2020. Fase storica cruciale quanto a ripresa e a ridisegno mondiale dei rapporti di forza in relazione ai nodi della competitività e ai fattori sociali di riequilibrio. E' chiaro che c'è una Europa dei ragionieri, che fissa paletti sulla carta aspettandosi che i conti tornino a qualunque prezzo (e che è quella presa di mira ormai non solo dalle forze populiste). Tanto che girano ormai le statistiche dell'incremento della mortalità infantile in Grecia a causa dei tagli senza criteri sociali. Ma questo è il comportamento di tante pubbliche amministrazioni: a carta deve corrispondere carta. La realtà viene dopo. Ma c'è anche un'Europa che si preoccupa di ridare fiato alla sua progettualità sociale, ai diritti della persona e dell'impresa, a quel complesso di riequilibri che – dicono appunto i più giovani – sono stati fermati al tempo del fallimento del Trattato Costituzionale senza sparire però dalla cultura dei dirigenti e dalle linee guida del rapporto tra la vocazione "comunitaria" e il peso rilevante della *governance* intergovernativa. Un'Europa a cui fa riferimento in questi giorni anche il manifesto firmato da una quarantina di personalità politiche e intellettuali (il solo Angelo Bolaffi tra gli italiani) che Ulrich Beck ha introdotto sulle pagine di *Repubblica* (27 febbraio) che spiega e caratterizza il *moment of decision* della partita elettorale di maggio.

L'Europa "metodologica"

E' evidente che Parlamento e Consiglio - cioè il controllo delle nazioni sul processo di integrazione – pesa molto e negli ultimi anni con incrementi che vedono sommarsi vecchie diffidenze nordiche con nuove diffidenze meridionali e dell'est. Però il motore dell'integrazione europea non è fatto di pura emotività. L'eurocrazia non ha solo la faccia burocratica dei "ragionieri", ma anche quella altamente tecnica dei "metodologi". Non piacciono molto a chi pensa all'Europa come il sacco di Babbo Natale. Ma sono poi quelli che pensano che solo il rigore di certe pre-condizioni e la tenuta di certe procedure assicurino convergenze possibili. Certi negoziati estenuanti tra questi uffici e i rappresentanti di Stati e Regioni possono sembrare conflitti di sovranità. Ma a guardarli bene sono il laboratorio di una strana forma di governo che alla fine stinge anche su politici e dirigenti più accorti degli Stati membri. Che imparano a capire l'Europa come un misto di vincoli e di

opportunità, in cui le conoscenze (lingue, procedure, coerenze) possono spostare l'asticella a proprio favore, cioè all'incremento delle opportunità.

Euroscettici al 30%?

Si stima che il voto per il “no” – misto di derive di estrema destra e di estrema sinistra, di scettici e di scriteriati, di leghisti e populistici, di neonazisti e di anticapitalisti radicali (uno schieramento frammentato ed eterogeneo) – oggi al 20% in Parlamento possa a maggio aumentare al voto quasi di un terzo ⁴. Ma molti prevedono che questo strattone possa vedere più collaborativi i due raggruppamenti politici più forti dell'europesismo moderato e progressista, cioè popolari e socialisti&democratici, con in mezzo la più piccola area liberale, facendosi anche sentire la brezza evidentemente forte in Europa della *grosse-koalition* tedesca. Così che la composizione delle cinque grandi nomine del riassetto (presidente della Commissione, presidente del Parlamento, “ministro degli Esteri” della UE, presidente del Consiglio UE ferma restando la quinta posizione coperta da Mario Draghi al vertice della Banca Europea) dipenderà dallo scarto dei voti tra socialisti e popolari ma senza effetti molto traumatici. I socialisti lanciano nell'imminente week-end a Roma la candidatura del tedesco Martin Schulz, i popolari sceglieranno alla fine della prossima settimana tra il francese Michel Barnier ora commissario al Mercato interno (che si è formalmente candidato) e il lussemburghese Jean Claude Juncker già presidente dell'Eurogruppo, che si è dichiarato disponibile e che allo stato sembra prevalere. L'area liberal-democratica ha scelto il belga Guy Verhofstadt. In questi assetti (da giugno a ottobre, secondo scadenze prefissate) la presenza di Draghi alla BCE limita le opportunità italiane, ma non sono escluse staffette al Parlamento UE dove cresce il ruolo e la presenza di Gianni Pittella.

I nuovi elettori

I dati usciranno tra non meno di un mese, ma *Eurobarometro* sta lavorando su tutti i paesi dell'Unione sulla relazione dei giovani (16-30 anni) con il tema “Europa”. Questi i primi dati. E' attorno al 60% la percezione di marginalità nei mercati del lavoro. E sfiora il 40% la disponibilità a lavorare all'estero. Curiosamente c'è divisione sulla strategicità del web: quasi la metà vede in rete “*una leva per la democrazia*”, il 40% pensa che sia “*un rischio per la democrazia*”. Il 70% dei giovani europei legge la cittadinanza UE soprattutto come una possibilità di avere ruolo nel mondo. Le battaglie ambientali ed energetiche pare abbiano tenuta. Le priorità indicate al parlamento: diritti umani (più del 50%), libertà di espressione (più del 40%), pari opportunità uomo-donna (più del 40%, ma un altro 40% non crede qui che si raggiungeranno risultati). Si vedrà il rapporto per qualificare meglio la proposta elettorale ⁵. Ma intanto i “comunicatori europei” dovrebbero inventariare i risultati europei che colpiscono di più la fantasia dei giovani. Dal successo di *Eramsus* all'imposizione della concorrenza nel trasporto aereo che ha reso possibile viaggiare a 30€, quando venti anni fa Roma-Londra si faceva con interminabili viaggi in treno.

Attesa per le scelte italiane

Attesa a Bruxelles ovviamente per le scelte italiane, che spettano al governo Renzi, in Commissione. Il commissario uscente Antonio Tajani (due turni, prima ai

⁴ I sondaggi circolanti a quattro settimane dal voto (fine aprile 2014) sono stati poi riportati in sintesi al seguente link: <http://www.giornalettismo.com/archives/1468441/europa4-settimane-al-voto/>

⁵ Il rapporto di indagine di *Eurobarometro* sugli orientamenti della gioventù europea è poi stato pubblicato a fine aprile ed è integralmente rintracciabile (in lingua inglese e in lingua francese al seguente link: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fr/00191b53ff/Eurobarometer.html?tab=2014_1

Trasporti poi all'Industria) dice che l'unica ricetta è di “*esserci, stare sempre presenti*” criticando il vezzo di “andare in Europa” per starci il meno possibile. Naturalmente il credito acquisito da Enrico Letta – uno di quelli che “ci starebbe” in modo competente – ne fa, a Bruxelles, un profilo gradito. Ma si capisce che la vicenda traumatica della staffetta di governo può portare qui a ricomporre lacerazioni o ad inasprirle. Ci sono ambiti in cui Renzi deve trovare equilibrio con il capo dello Stato e l'Europa è uno di questi ambiti.

Le più evidenti preoccupazioni – tra gli italiani a tutti i livelli nelle istituzioni comunitarie – riguardano i presidi a Roma all'imminente avvio della presidenza italiana dell'Unione nel secondo semestre dell'anno. La conduzione greca viene considerata finora piuttosto buona, ma molti dossier hanno bisogno di un “paese forte” (peso nelle contribuzioni, peso di mercato, peso nei gruppi parlamentari) per determinare risultati. Quindi molti argomenti hanno percorsi avviati in questa frazione ma possono trovare chiusura nel secondo semestre a condizione di una rapida presa in consegna.

Le macroregioni

E' tra l'altro il caso – che interessa e coinvolge larga parte del sistema regionale italiano – dell'avviamento delle macroregioni transnazionali che, dopo la *Baltica* e la *Danubiana* (in cui perno è il presidio tedesco), vedono ora in agenda prima la *Adriatico-Jonica* e poi la *Alpina*. Ambiti in cui la regola dei tre no (*no a nuove strutture, no a nuove norme, no a nuove risorse*) obbliga a fare i conti in modo ben governato con i fondi già assegnati (per l'Italia non pochi, 30 miliardi in sette anni, essendo il secondo paese percettore dopo la Polonia che ne vede assegnati il doppio) facendo dire agli uffici competenti di Bruxelles che la partita si gioca tutta sulla “governance” cioè sulla competenza e la serietà con cui vengono istruiti i progetti finanziabili ⁶.

L'idea di Europa

La cornice di tutto – governance, regole, posizione planetaria, politiche e recupero del deficit democratico (ovvero forza della procedura democratica rispetto alle *lobbies*) – resta quella comunicativa. Non lo si dice per ottica professionale di parte, ma perché realmente è restata in frigorifero la capacità di produrre *una nuova idea di Europa fondata su equilibri identitari e sulla reingegnerizzazione delle speranze*. Che è un modo culturale – e non puramente tecnico – di fare comunicazione. Si capisce frequentando le istituzioni europee a Bruxelles che il solo Parlamento ha qualche fuoco acceso, mentre altrove le strutture dedicate sono in *stand by* e i programmi sono ai minimi termini (rispetto al bisogno). Certo, il Parlamento è il luogo della politica plateale e la scelta di connettere la nuova governance ai rapporti di forza dei raggruppamenti partitici su scala europea rafforza questo ruolo di per sé nutrito di comunicazione. Ma si vorrà passare ad una comunicazione identitaria competitiva e trainante servirà ben altro che il lampo elettorale. Servirà progettazione culturale, gruppi dirigenti civilmente impegnati, ripresa di una visione. Dove ancora la linea federalista resta la più sfidante ma anche la più lontana dalle attuali ingessature generate dall'Europa degli Stati. Ma mentre cresce la crisi ucraina e si apre una dinamica conflittuale inter-europea che era prevedibile da tempo sul fronte orientale dell'Unione si capisce che l'inerzia o l'irrisolutezza su questo genere di problemi sono un potente e velenoso freno rispetto a qualunque nuovo progetto identitario e comunicativo dell'Europa.

⁶ Una nota sul tema: <http://www.linkiesta.it/blogs/buona-e-mala-politica/macroregione-adriatico-jonica-al-varo-ad-atene-tra-storia-e-futuro>

Quali riforme per le istituzioni europee?

Massimo Bordignon ⁷

Insufficienza delle istituzioni

Nel dibattito sull'euro si fa spesso un gran polpettone, mescolando argomenti diversi.

Una cosa per esempio è chiedersi se conveniva all'Europa, o anche solo all'Italia nel 1992, imbarcarsi nel processo che poi ha condotto all'adozione della moneta unica nel 1999, visto l'eterogeneità e le differenze, culturali non meno che economiche, esistenti tra i diversi paesi europei.

Un'altra è chiedersi se conviene uscire dall'euro nel 2014, unilateralmente o perfino collettivamente, visto che costi e benefici nei due casi sono estremamente diversi. Allo stesso modo, si può benissimo ancora credere sulla validità politica e economica del progetto europeo della valuta comune ed avere invece un giudizio pesantemente negativo sulla conduzione della politica economica dell'area.

Del resto, sarebbe difficile esprimere un giudizio diverso. A 6 anni dal crollo di Lehman Brothers, l'area euro è ancora attanagliata da problemi di bassa crescita, alta disoccupazione, rischi di deflazione, crollo degli investimenti, che non risparmia nemmeno i paesi più forti.

Il confronto con gli Stati Uniti, che pure erano entrati nella crisi in condizioni peggiori degli europei, è impietoso. Perfino per quello che riguarda la finanza pubblica, la situazione appare più stabile negli Stati Uniti, nonostante l'accento molto più forte messo in Europa sulla necessità di riequilibrare la finanza pubblica. Ed è proprio l'incapacità dei paesi europei di rispondere in modo adeguato alla crisi, e l'abitudine dei politici nazionali di addossare all'Europa anche colpe non sue, che gonfia le vele dei vari antieuropeismi nazionali.

Come mai questa politica economica sub-ottimale? Una risposta può essere semplicemente la bassa qualità dei leader europei e nazionali o i furori teutonici di Angela Merkel. Ma è una risposta parziale, perché i leader non decidono in astratto ma all'interno di istituzioni che ne determinano in gran parte il risultato.

Dunque, se le decisioni sono sbagliate o insufficienti, c'è il sospetto che è perché quelle istituzioni sono sbagliate o insufficienti. E uno sguardo all'assetto istituzionale dell'Unione Europea suggerisce che questo sospetto sia fortemente fondato.

La governance dell'area-euro

Il compromesso sancito dal trattato di Lisbona nel 2009, dopo il fallimento del progetto costituzionale europeo, ha istituzionalizzato un duplice metodo di governance dell'Unione Europea.

C'è un metodo sovra-nazionale, basato sul circuito Commissione-Parlamento-Consiglio e sottoposto al controllo della Corte Europea di Giustizia, che si applica in sostanza alle materie condivise e collegate al mercato unico.

E c'è un metodo intergovernativo, basato sul Consiglio Europeo, istituzionalizzato appunto dal Trattato, che si occupa invece delle politiche economiche e finanziarie che rilevano per l'Unione, così come di difesa e politica estera, cioè dell'insieme di quelle materie su cui c'è una necessità di coordinamento a livello europeo, ma che sono anche percepite come particolarmente sensibili per la sovranità nazionale.

⁷ Professore di *Scienza delle Finanze* all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Presidente della *Società Italiana di Economia Pubblica*.

Qui le decisioni vengono prese sulla base della collaborazione volontaria tra i paesi e non c'è spazio per altre istituzioni comunitarie, se non per la Commissione in veste di supporto tecnico.

Le politiche economiche

Questo significa che tutte le decisioni rilevanti in merito alla governance economica dell'Unione Europea sono prese dal Consiglio Europeo, o per i paesi euro, dall'Euro-Summit, cioè da assemblee di leader politici nazionali sottoposti solo al controllo delle proprie opinioni pubbliche. E questo nonostante che la valuta unica sia per definizione un'istituzione sovranazionale.

Nel caso della crisi dell'euro, esplosa nel 2010 con il caso greco, tutte le decisioni rilevanti sono state prese da queste assemblee, spesso senza neanche informare le altre istituzioni europee o informandole solo a decisioni prese.

Il problema è che assemblee di questo tipo fanno fatica a prendere decisioni corrette su temi collettivi, soprattutto in tempi di crisi. In primo luogo, c'è un problema di *timing*; le contrattazioni tra leader nazionali sono necessariamente lunghe e laboriose, spesso con un occhio alle elezioni locali prossime e venturose, e le decisioni vengono prese troppo tardi, quando c'è la percezione che non se ne possa più fare a meno. Anche se manca il controfattuale, è probabile che non avremmo avuto la crisi dell'euro, se le stesse decisioni prese per la Grecia dal Consiglio Europeo nel 2012, fossero state assunte due anni prima.

Il secondo problema è la correttezza delle decisioni; nei dibattiti intergovernativi, in assenza di regole decisionali ben definite, inevitabilmente le opinioni dei paesi più forti tendono a prevalere. Nel contesto europeo, questo ha significato che gli interessi e la filosofia economica della Germania hanno prevalso nel determinare l'orientamento della politica economica dell'area.

Per questo, la politica economica è risultata eccessivamente recessiva, tutta centrata sul risanamento immediato e simultaneo delle finanze pubbliche nei diversi paesi, ignorandone gli effetti di spill-over, e invece per esempio poco attenta ai problemi del risanamento del settore bancario, che si cominciano a affrontare solo adesso. Si osservi che questo è esattamente l'opposto di quello che hanno fatto gli Stati Uniti nell'affrontare la crisi.

Legittimità e trasparenza

Infine, c'è un problema di legittimità democratica. Le opinioni pubbliche nazionali risentono l'intervento di governi di altri paesi che non percepiscono come legittimati a prendere decisioni nei loro confronti, visto che non hanno contribuito a eleggerli. Nel contesto europeo, questo problema ha generato una distorsione ulteriore. Per evitare che fosse direttamente il paese A a dire cosa fare al paese B, il compito del controllo e dell'attuazione delle politiche decise nel Consiglio Europeo è stato assegnato alla Commissione. Con due risultati, entrambi negativi. Il primo, è una perdita di legittimità anche della Commissione di fronte ai cittadini europei, in quanto si tratta ancora di un altro organismo non legittimato dal voto. Il secondo, è che poiché i paesi stessi non si fidano della Commissione, il ruolo di quest'ultima è stato minuziosamente definito nei dettagli dei vari trattati intergovernativi o sovranazionali che si sono susseguiti, onde ridurre al minimo il grado di discrezionalità. Il risultato è un ginepraio di regole fiscali totalmente incomprensibile per i cittadini, e in molti casi anche per gli stessi governi che dovrebbero applicarle.

Come ne usciamo

Se questa diagnosi è corretta, è evidente che una soluzione strutturale al problema può essere trovata solo modificando i meccanismi decisionali europei, cercando di renderli più efficienti e democraticamente legittimati.

Ci sono varie opzioni.

In primo luogo, è ovviamente necessario che quando si prendono decisioni che riguardano l'Europa ci sia qualcuno al tavolo legittimato a parlare per conto di una *constituency* europea e non solo delle varie *constituencies* nazionali. Un presidente del Consiglio Europeo esiste già, ma è una figura debole (neanche vota), nominata dagli stessi governi.

Se invece fosse eletto direttamente dai cittadini europei sulla base di una chiara agenda politica diventando davvero il presidente dell'Unione, magari con un sistema di grandi elettori come quello statunitense per tutelare gli stati più piccoli, avrebbe tutta la legittimità per confrontarsi alla pari con i leader nazionali e portare un punto di vista europeo al dibattito.

La dinamica politica nel Consiglio sarebbe completamente diversa. In un'altra opzione, è invece il presidente della Commissione (magari fondendone il ruolo con quello dell'Unione) ad essere direttamente eletto dai cittadini, anche se questo potrebbe confliggere con il ruolo "tecnico" della Commissione come guardiano dei trattati.

Funzioni e rapporti di potere

Ad ogni modo, nella situazione attuale, va sicuramente apprezzata la decisione dei partiti europei di coalizzarsi nell'indicare un candidato comune alla presidenza della Commissione, piegando il braccio al Consiglio Europeo.

Non sarà molto, ma certo la maggiore legittimità del Presidente rafforzerà il suo ruolo nelle contrattazioni future.

Ma un Presidente eletto direttamente di per sé non è sufficiente; è necessario che cambino anche le funzioni e i rapporti di potere tra le varie istituzioni europee. In particolare, è necessario che nelle decisioni che riguardano l'Europa, anche nell'area economica, sia coinvolta direttamente l'unica istituzione che è legittimata a rappresentarne i cittadini, cioè il Parlamento europeo.

Anche qui sono possibili varie opzioni. In quella più squisitamente federale, il ruolo degli stati nazionali nelle funzioni condivise è limitata alla loro partecipazione alla seconda camera legislativa, come il Senato americano o il Bundesrat tedesco, mentre il potere esecutivo c'è l'ha il Presidente o il governo parlamentare, che però richiede solo la fiducia della prima camera.

Come già ricordato, questo è anche quello che avviene in Europa per le politiche delegate all'Unione Europea, dove gli stati si esprimono attraverso il Consiglio, i cittadini attraverso il Parlamento Europeo e dove la Commissione ha il potere di iniziativa legislativa. La soluzione proposta dai federalisti europei è dunque quella di estendere questo modello anche a tutte le altre funzioni, comprese quelle attinenti all'area economica, rendendo la Commissione un vero e proprio governo dell'Unione e legandolo ad un rapporto fiduciario con il Parlamento europeo.

Se tuttavia questa alternativa fosse irrealistica o troppo ambiziosa, o perché non sostenuta dai cittadini o perché gli stati europei su funzioni percepite come cruciali per la loro sovranità intendono mantenere un ruolo esecutivo diretto, cioè in altri termini se il Consiglio Europeo è lì per restare, è comunque necessario che il Parlamento Europeo abbia una voce sulle decisioni che questo organismo prende. Per esempio, estendendo il modello della co-decisione anche a queste politiche, con qualche soluzione tecnica per la legislazione d'urgenza e con un ruolo riconosciuto alla Corte Europea di Giustizia su quanto fatto dal Consiglio Europeo.

Il Parlamento dovrebbe anche avere potere di iniziativa legislativa su queste materie, non subendo dunque solo quanto deciso dal Consiglio Europeo. E dovrebbe avere anche maggior autonomia sul bilancio europeo, anche a parità di dimensioni, per poter credibilmente proporre agende economiche alternative.

Soprattutto, il Parlamento Europeo dovrebbe avere la possibilità di bloccare la stipula di trattati intergovernativi al di fuori dei Trattati dell'Unione, come invece hanno fatto i paesi durante la crisi dell'euro, appunto per evitare la tutela degli altri organismi europei.

A questo proposito, si osservi che quando il Parlamento Europeo è stato coinvolto negli strumenti di gestione della crisi dell'euro, i vari "packs" e il meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie, il risultato è stato migliorativo rispetto a quanto proposto dal Consiglio Europeo, se non ancora ottimale.

E' un'ipotesi realistica?

Fantapolitica? L'idea che una maggiore integrazione politica sia necessaria per mettere l'area valutaria comune su una base più solida e più democratica è ampiamente diffusa tra le élite e i leader dei paesi dell'euro, anche se poi bisogna capire che cosa ciascuno intenda. Il documento dei quattro presidenti, presentato nell'ottobre del 2012, proponeva già una *road map* per passare prima all'unione bancaria, poi a quella economica e fiscale, e infine politica. Il processo si è poi bloccato, anche perché muoversi in questo campo per i leaders nazionali è politicamente costoso, e l'apparente stabilizzazione dell'area dell'euro riduce la spinta ad agire, nella speranza che la ripresa economica di per sé risolva i problemi. Ma è un'illusione. Il sistema decisionale dell'Unione per le politiche economiche rimane comunque disfunzionale e privo di sufficiente legittimità. Ed è dubbio che la ripresa economica risulti sufficiente a rispondere alle richieste dei cittadini senza un ruolo più attivo da parte delle istituzioni europee nella politica economica, che a sua volta è difficile da ottenere senza una maggiore integrazione politica. Anche l'argomento che le proposte precedenti non si possono portare avanti perché richiederebbero una riscrittura dei Trattati non ha molto senso nel contesto presente. Questa riscrittura è già in agenda, perché il referendum inglese costringerà comunque a trovare un nuovo accordo istituzionale tra i paesi dell'euro, che devono necessariamente integrarsi maggiormente se vogliono tenere in piedi l'area monetaria comune, e gli altri, che sono solo interessati al mantenimento di un'area di libero scambio commerciale. La presidenza europea offre all'Italia un'occasione importante per promuovere quest'agenda.

Cosa fa e cosa potrà ancora fare l'Unione Europea per te?

Salvatore D'Acunto ⁸

I vantaggi ricevuti da cittadini e imprese

Forse non ne siamo (abbastanza) consapevoli o non ci soffermiamo a pensarci, dando la questione un po' per scontata dopo tanti anni, ma numerosi e vari sono i vantaggi ricevuti da cittadini e imprese grazie all'azione dell'Unione europea. Eccone un breve e parziale florilegio.

Anzitutto, l'Unione, come regione del mondo composta da 28 Stati membri sempre più integrati tra loro, offre a tutti noi uno spazio di mobilità, con annesso patrimonio cospicuo di diritti e libertà. Mobilità non solo per aziende, professionisti (autonomi) e lavoratori (dipendenti) dei 28 paesi, ma anche per i singoli cittadini che, oltre al diritto di spostarsi per ragioni di lavoro, famiglia, turismo, senza controlli né formalità alle frontiere, dispongono altresì di svariate facilitazioni concrete.

Basta pensare alle tariffe nei trasporti, in primis a quelle aeree, molto più abbordabili rispetto al passato (grazie alla fine dei monopoli delle compagnie di bandiera), o ai collegamenti, spesso ad alta velocità, lungo gli assi europei ferroviari stradali e marittimi, o ancora alla marcata tutela dei passeggeri.

Riflettiamoci su un attimo !

L'UE è la prima e, al momento, l'unica regione al mondo in cui ai viaggiatori sono garantiti dei diritti precisi in tutte le modalità di trasporto: in aereo, treno, nave e pullman. Si tratta, secondo le circostanze, del diritto al rimborso, al trasporto con mezzi alternativi o all'indennizzo pecuniario in caso di ritardo prolungato o di annullamento del tragitto, ma anche dell'assistenza specifica e gratuita fornita alle persone a mobilità ridotta. Un'acquisizione di civiltà giuridica di cui l'Europa rappresenta baluardo e modello.

Anche i pazienti hanno ormai la possibilità di farsi curare e perfino, previa autorizzazione, ricoverare all'estero, nell'UE, alle stesse condizioni mutualistiche dello Stato di provenienza, per ricevere un trattamento più rapido e specializzato delle proprie patologie. Una forma di osmosi sanitaria tra gli Stati membri che non ha precedenti in altre regioni del globo.

Sono altresì le regole europee a garantire la sicurezza e la qualità dei nostri farmaci, così come degli alimenti; circa 100.000 controllori ufficiali vigilano sui nostri cibi.

Le garanzie transfrontaliere

Nel concetto di mobilità va ricompresa anche la possibilità di ricevere liberamente, talora senza costi aggiuntivi, migliaia di canali televisivi transnazionali o i servizi di comunicazione telefonica e via Internet, senza controlli o ostacoli nazionali amministrativi, fiscali o tecnici.

Al contempo, l'acquirente di beni e servizi sulla rete è tutelato da regole contro frodi, raggiri e pratiche abusive, grazie proprio ad una direttiva europea entrata in vigore di recente. Solo norme transfrontaliere comuni possono garantirlo, non di certo leggi di un singolo Stato, circoscritte ai confini nazionali. Al contempo, tariffe e costi devono essere accessibili e non riservate a pochi: è, di nuovo, l'Unione europea che

⁸ Capo dell'Unità industrie alimentari, sanitarie e delle biotecnologie della Commissione europea.

ha permesso di liberalizzare il mercato e di abbattere della metà e calmierare le tariffe di roaming.

Non solo diritti sulla carta, quindi, ma condizioni effettive per beneficiarne quotidianamente.

Non dimentichiamo poi il programma *Erasmus*, che dal 1987 ha già consentito a più di 2 milioni di studenti ed insegnanti europei di maturare esperienze sul piano formativo all'estero, disseminando e facendo germogliare i semi della diversità culturale e dell'arricchimento personale per le nuove generazioni, sempre più aperte e curiose di apprendere e scoprire altre realtà. L'esperienza continuerà per altri circa 4 milioni di giovani da qui al 2020.

Mercato e concorrenza

La recente azione dell'Unione, poi, ha giovato anche alle nostre aziende, consentendo di abbattere ogni anno di 32 miliardi di euro i costi delle formalità amministrative delle imprese europee, in aggiunta ai miliardi risparmiati grazie alla semplificazione delle procedure fiscali e doganali per le attività commerciali oltreconfine. L'obiettivo in avvicinamento è quello di poter costituire un'impresa in meno di tre giorni e per meno di 100 euro.

Nel mercato va inoltre garantito un corretto funzionamento delle regole di concorrenza, a beneficio di tutti i soggetti, di grandi o piccole dimensioni: solo nell'ultimo quinquennio la Commissione europea ha inflitto quasi 8,5 miliardi di euro a grandi imprese per comportamenti abusivi.

C'è poi quello globale, di mercato. L'Unione è il maggior partner commerciale internazionale: solo parlando con una voce unica e forte coi paesi terzi, i nostri 28 Stati membri possono affermarsi sulla scena globale, aprendo nuovi sbocchi per le nostre aziende e facendo fronte alla concorrenza sempre più insidiosa dei partner industriali tradizionali e (sempre più) degli attori emergenti, dal sud-est asiatico come dal Sud-America. Prendiamo un settore come l'agroalimentare: l'UE esporta circa 90 miliardi di euro l'anno e, considerata la stagnazione dell'offerta interna, è solo l'espansione del mercato extra-UE che può garantire crescita, profitti e occupazione a comparti essenziali come questo per la nostra economia.

Dopo tormenti e scandali finanziari, l'UE ha anche imposto alle banche vincoli più stringenti a tutela dei risparmiatori: nuove riserve minime, sistemi di solidarietà comune, garanzie a protezione dei conti dei clienti, un meccanismo di sorveglianza comune.

Una rete satellitare europea

Ed è pure l'Unione europea che sta portando a compimento un'idea che, ancora utopistica fino a qualche anno fa, si sta finalmente concretizzando: quella di una rete satellitare europea, alternativa al GPS americano, tramite il sistema Galileo, fondamentale per modernizzare i nostri sistemi di trasporto, d'interventi d'urgenza o di monitoraggio delle nostre frontiere. E, sempre nello spazio, il sistema di osservazione della terra *Copernicus*, anch'esso prossimo al funzionamento, consentirà di lottare più efficacemente contro i cambiamenti climatici o le catastrofi naturali e a favore della diversità biologica dei nostri oceani.

L'esigenza di sinergia continentale vale, più in generale, per tutto l'ambito della ricerca, la quale non può realizzarsi con profitto solo su scala locale e nazionale ma con investimenti federati e cluster transfrontalieri. In Europa stiamo ancora al 2% del PIB dedicato alla ricerca: l'obiettivo da perseguire è il 3%, per colmare il divario con altri paesi più avanzati del globo.

Per sostenere, poi, le regioni in ritardo, l'UE ha stanziato 350 miliardi di euro di fondi sociali per le PMI, la ricerca e l'innovazione, l'impiego, la formazione e le infrastrutture a livello locale.

Laboratorio di democrazia

L'Unione europea, pur con i suoi limiti, è considerata una regione di pace, speranza, stabilità e prosperità da chi ne è fuori. Essa è pure un laboratorio di democrazia: il trattato di Lisbona prevede ormai la possibilità per almeno un milione di cittadini europei di almeno sette Stati membri di proporre una legislazione di iniziativa popolare valida per tutti i 500 milioni di abitanti dell'UE.

Oltre e più che nelle mani delle istituzioni di Bruxelles o di una o due capitali, la responsabilità perché l'Unione europea rimanga un patrimonio prezioso di acquisizioni, progetti e ideali, e quindi un modello di riferimento mondiale, al punto di meritare il Premio Nobel come nel 2012, risiede in larga misura nel ruolo responsabile di ogni autorità nazionale, regionale e locale, e soprattutto nella coscienza europea e nell'impegno verso obiettivi condivisi di ogni suo singolo cittadino.

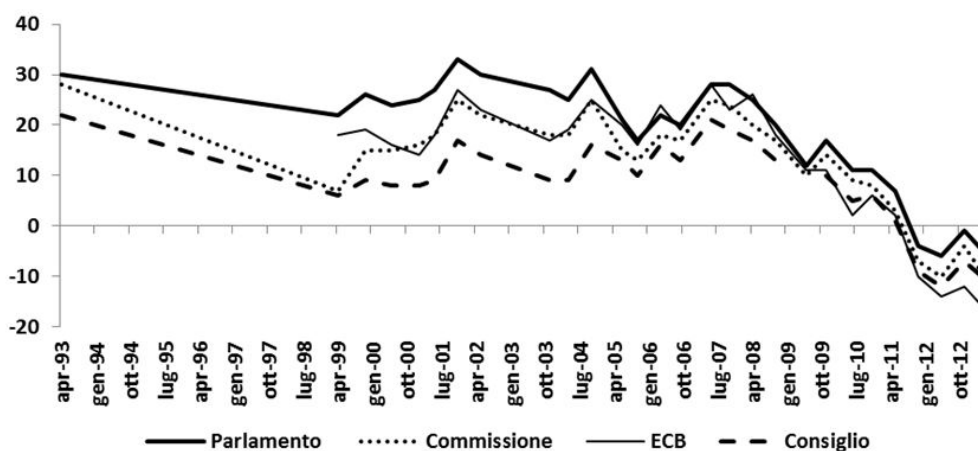
Euro o non euro? È questo il dilemma?

Andrea Boitani ⁹

Premessa

Fino ai primi mesi del 2008 una buona parte dei cittadini europei credeva nelle istituzioni europee e in particolare riteneva che l'euro fosse stato un discreto successo. Nella rilevazione di aprile 2008 la differenza tra la percentuale di persone che credono nel Parlamento Europeo e quella delle persone che non ci credono superava i trenta punti; per la Commissione la differenza era positiva di 25 punti, più o meno come per la BCE. Si tratta di numeri non molto differenti da quelli rilevati nel gennaio 2002. Nel 2013 queste differenze sono negative per tutte le istituzioni europee e molto negativa per la BCE (-18). La fiducia dei cittadini europei nell'Europa e nelle sue istituzioni ha cominciato a precipitare, guarda caso, nell'autunno del 2008 con le prime incertezze manifestatesi nella risposta alla crisi finanziaria. E ancora non è un caso se il tracollo si è avuto a partire dal 2010, quando le istituzioni europee sono riuscite a trasformare la (grave) crisi di un piccolo paese dell'Unione, la Grecia, in una fonte di contagio per l'intero continente, avvitandosi prima in una serie di incomprensibili balletti tattici sulle condizioni da imporre ai greci, ai portoghesi e agli irlandesi per fornire loro gli aiuti necessari a evitare il default e poi nella contrattazione di nuove, più complesse e cogenti regole di finanza pubblica che hanno delineato un quadro di inusitata *austerità* per i cittadini dei paesi sud-europei.

Figura 1 – Differenza tra la percentuale di persone che credono o non credono nelle istituzioni europee



Fonte: Hamaui, 2014

Dal 2002 al 2007: niente miracoli ma neppure disastri

Inflazione bassa e stabile

Se guardiamo alla performance economica dei paesi euro fino al 2007 possiamo dire che in quei primi 6 anni di circolazione, la moneta unica non ha fatto miracoli ma neppure disastri. È vero: qualcuno si era convinto che il passaggio dalla circolazione delle valute nazionali alla circolazione dell'euro, nel gennaio 2002, avesse provocato uno straordinario balzo in alto dei prezzi al consumo. C'è voluto un po' di tempo perché tutti capissero che il cosiddetto *change over* aveva contribuito a un aumento

⁹ Professore di *Economia Politica* all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Direttore scientifico di ASPEL.

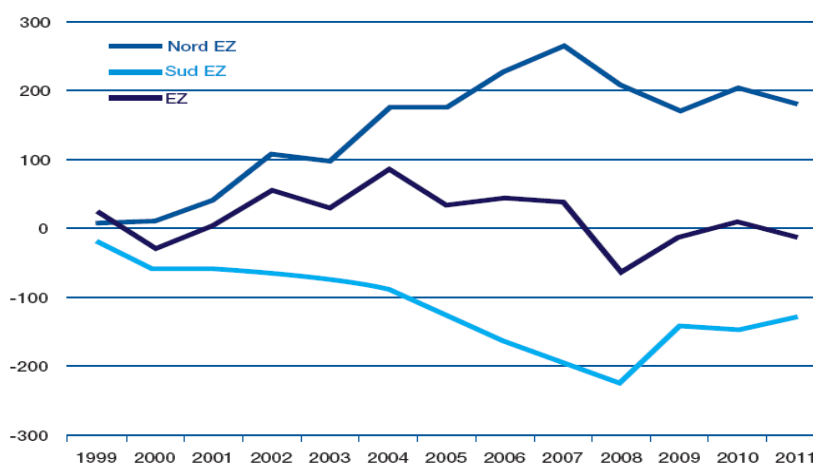
dell'inflazione di pochi decimi di punto e non in tutti i paesi. Si era invece verificato, almeno in Italia, un balzo dell'inflazione percepita, soprattutto perché stavano aumentando di più i prezzi dei beni e servizi ad acquisto frequente (alimentari, servizi alberghieri e di ristorazione). Negli anni seguenti l'inflazione è restata sotto controllo in tutta l'Eurozona. Certo, l'inflazione è stata contenuta anche nei paesi europei non appartenenti all'area euro, negli Stati Uniti e (naturalmente) in Giappone. Ma il fatto che la BCE sia riuscita a frenare l'inflazione anche in paesi con una storica inclinazione inflazionistica, come l'Italia, non può essere trascurato.

Commercio internazionale in crescita

Anche sotto il profilo dell'integrazione internazionale dei mercati sembra proprio che l'euro abbia svolto il suo compito (del resto previsto) di permettere l'aumento dei flussi commerciali e dell'integrazione finanziaria tra i paesi aderenti, grazie alla riduzione dei costi di transazione e all'eliminazione del rischio di cambio che la moneta unica comporta. Per quanto riguarda l'Italia, poi, sono aumentati anche i flussi commerciali con il resto del mondo, anche se le importazioni sono aumentate più delle esportazioni, a causa dell'aumento della domanda interna che si è verificato, appunto, fino al 2007 (Manasse, Nannicini, Saia, 2013). Nel complesso, la bilancia delle partite correnti dell'Eurozona si è mantenuta in leggero surplus fino al 2007. Certo, fino al 2008 si è aperto un sempre più ampio divario tra il saldo delle partite correnti dei paesi del "Nord" (sempre più in surplus) e quello dei paesi del "Sud" (sempre più in deficit). Ma la perfetta mobilità dei capitali (grazie anche all'assenza del rischio di cambio) all'interno dell'Eurozona ha permesso che l'eccesso di risparmio dei paesi del Nord servisse a finanziare l'eccesso di investimenti nei paesi del Sud. Almeno fino allo scoppio della crisi dei debiti sovrani, nel 2010, e con il suo acuirsi nel 2011 e 2012 (Boitani, Hamai, 2014).

Figura 2 – Nord e Sud dell'Eurozona

Lo squilibrio delle partite correnti



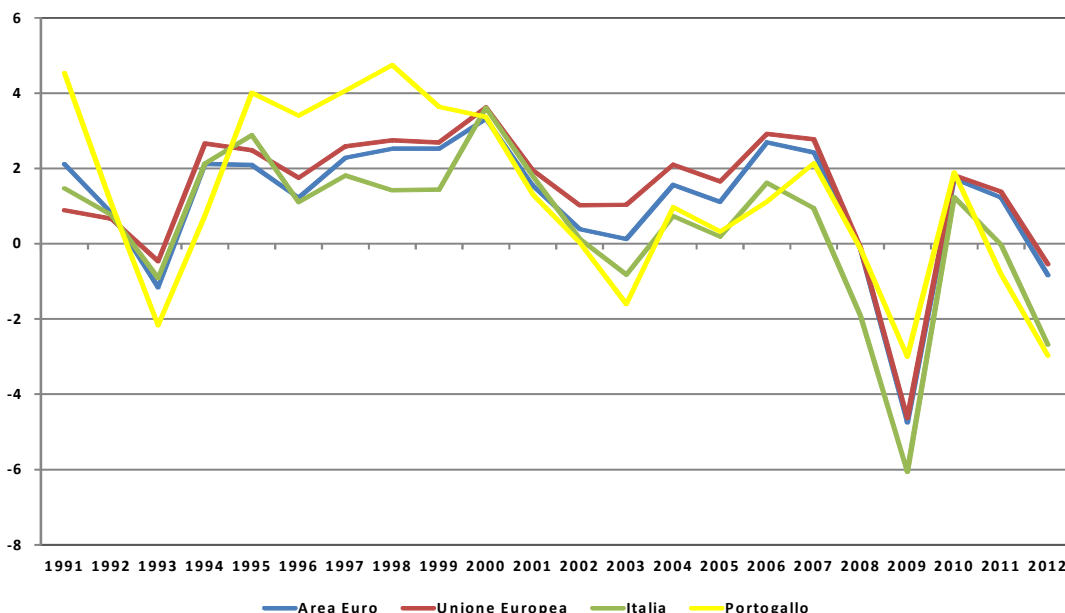
Fonte: Boitani, Hamai, 2014

Tassi bassi e occasioni perdute

È opinione comune che il più importante "dividendo" dell'euro sia stata la sostanziale riduzione dei tassi di interesse sia a breve che a lunga nei paesi che venivano da una storia di inflazione alta e di elevato debito pubblico. E, a dire il vero, già la decisione di avviare l'euro (presa nel 1998) e l'ammissione dell'Italia tra i fondatori del "club" avevano fatto maturare buona parte del dividendo (sui tassi a lungo termine) già prima che la moneta unica cominciasse a circolare

materialmente. Per un paese come l'Italia in cui il rapporto tra debito e PIL era sì sceso di 20 punti dal 1993 al 2001, ma non era mai andato al disotto del 100% si è trattato di un beneficio notevole. L'avanzo primario di bilancio necessario a proseguire sulla strada della riduzione del rapporto debito/PIL diventava più piccolo; il che voleva dire che sarebbe stato possibile ridurre la pressione fiscale e/o aumentare la qualità e la quantità dei servizi offerti ai cittadini tramite la spesa pubblica. Se ciò non è avvenuto o non è avvenuto a sufficienza tra il 2002 e il 2007 non è certo colpa dell'euro o di Bruxelles. Un altro beneficio atteso dalla riduzione dei tassi era il rilancio della spesa per investimenti privati, per l'innovazione e, quindi, l'ammodernamento dell'industria e dei servizi, soprattutto nei paesi del Sud Europa (Italia compresa). In effetti, un aumento della spesa per investimenti c'è stata fino al 2007, ma proprio nei paesi del Sud Europa ha preso principalmente la strada degli investimenti immobiliari, dove i tassi bassi alimentavano la domanda e questa faceva crescere i valori, il che attirava nuovi investimenti, in una spirale che si è avvicinata molto a una tipica "bolla".

Figura 3 – L'Italia cresce meno di un'area euro che cresce poco



Crescita e produttività insoddisfacenti: specie in Italia

Sotto il profilo della crescita, la zona euro tra il 2001 e il 2007 è stata sempre un po' al di sotto della media dell'Unione Europea; il che significa che i paesi europei non-euro sono cresciuti un po' più dei paesi euro. Emerge invece una sistematica peggior performance dell'Italia e del Portogallo in termini di crescita. Difficile, logicamente, attribuire questa peggior performance all'euro, visto che altri paesi, pur aderendo all'euro, hanno dato prove migliori (Hamau, 2012). Con riferimento all'Italia, anche nella seconda metà degli anni '90 si era registrata una crescita inferiore rispetto agli altri paesi della (allora futura) area euro. E comunque, tra il 2001 e il 2007, la bassa crescita italiana è associata a una produttività stagnante. In particolare, è la produttività totale dei fattori (TFP) che è risultata in diminuzione nel periodo di avvio dell'euro. Sia il capitale che il lavoro sono cresciuti in questi anni ma è l'efficienza con cui questi due fattori produttivi vengono utilizzati ad essere diminuita (è proprio questa efficienza che viene misurata dalla TFP). Si è avuta e

perpetuata, insomma, una cattiva allocazione del capitale e del lavoro tra i diversi possibili usi, confermata anche dalla scarsissima correlazione tra crescita dei prestiti privati e crescita della TFP nei diversi settori di attività economica. Non si tratta di una conseguenza di una scarsa flessibilità del mercato del lavoro (come pure alcuni hanno pensato e scritto), dal momento che tutti gli indicatori ci dicono che la flessibilità del lavoro è aumentata notevolmente nei primi anni 2000, proprio mentre la TFP cominciava a stagnare e a diminuire (Manasse, Manfredi, 2014). Più realistico pensare che il declino della TFP sia legata alla limitata penetrazione delle tecnologie dell'informazione nel sistema industriale e dei servizi, a sua volta probabilmente da collegare al nanismo delle imprese italiane: piccolo non è affatto bello quando si tratta di innovare nella tecnologia e nell'organizzazione (Hassan, Ottaviano, 2013).

Meglio restare fuori dall'euro (o uscirne)?

Si potrebbe obiettare che se avessimo potuto lasciar deprezzare il cambio sufficientemente e se non avessimo dovuto rispettare i rigidi vincoli di finanza pubblica imposti dall'appartenenza all'area euro, anche con una produttività in declino avremmo potuto recuperare competitività sui mercati internazionali (e anche su quelli europei) e quindi permettere che la domanda estera trainasse la nostra crescita, mentre avremmo potuto far crescere disavanzo e debito pubblico per sostenere la domanda interna.

Sono gli argomenti più cari a coloro che oggi sostengono la necessità e anzi l'urgenza di uscire dall'euro. Ma sono argomenti sbagliati. Innanzitutto perché il deprezzamento del cambio offre sollievo solo temporaneo ai problemi di competitività delle merci. Solo se la produttività riprende a crescere il recupero di competitività può essere duraturo. In secondo luogo, il deprezzamento implica che le importazioni (pagate in valuta estera) costeranno di più e – data la forte dipendenza italiana dalle importazioni (soprattutto petrolio ed energia) – ciò significa un aumento dei costi di produzione e dei prezzi, con conseguente nuova perdita di competitività, a meno che non si riesca a far diminuire i salari reali, aumentando la povertà e mettendo in crisi la domanda interna (Daveri, 2014).

In terzo luogo, l'aumento del disavanzo e del debito pubblico, in un paese che aveva un rapporto debito/PIL pari al 108% nel 2001 e che oggi viaggia sopra il 130%, può creare seri problemi di fiducia circa la solvibilità del debitore "sovrano", specie al di fuori di una solida cooperazione europea. Cooperazione inimmaginabile se fossimo rimasti fuori dall'euro o ne volessimo uscire ora.

L'eurozona reagisce male alla crisi

Dobbiamo concludere che l'esperienza dell'euro ci ha fatto e ci fa vivere nel migliore dei mondi possibili? La risposta è, ovviamente, no! Ma non perché tutti i nostri guai derivino dall'essere entrati nell'euro – come si è cercato di mostrare fin qui. L'euro e le istituzioni europee hanno svolto dignitosamente i loro compiti (e la bassa crescita è stata, soprattutto, un problema italiano) fino a quando è scoppiata la crisi finanziaria. Il punto è che con la crisi sono emersi tutti i difetti di costruzione dell'euro e delle istituzioni che lo accompagnano. L'eurozona non era stata pensata per affrontare una crisi delle dimensioni e della durata di quella che ha investito il mondo e l'Europa dal 2008.

Crisi bancarie e crisi del debito sovrano

La recente storia dell'Eurozona ha mostrato il nesso strettissimo tra crisi del sistema bancario e crisi del debito sovrano. Una conseguenza collaterale di questo nesso è la

progressiva frammentazione del mercato finanziario dell'Eurozona, la cui integrazione era stata una delle principali conquiste dell'unione monetaria. Si è avuto un tracollo della quota dei titoli del debito pubblico dei paesi euro detenuti da non residenti: i titoli italiani nel portafoglio dei non residenti era del 44% a fine 2009 e scesa al 34% a fine 2011; nel caso dei titoli spagnoli si è passati dal 48% a fine 2009 al 33% a fine 2011. La ri-nazionalizzazione del debito pubblico dei paesi deboli ha finito per rendere ancora più esposte le banche nazionali di tali paesi al rischio sovrano aggravando il *loop* negativo tra settore bancario e debito sovrano. Inoltre, una nuova autarchia finanziaria finisce per alterare l'equilibrio tra costi e benefici di partecipare all'euro e, quindi, non può non modificare l'appello politico di restare nell'euro (Boitani, Hamai, 2014).

Ma la “disunione” finanziaria non è l'unica divergenza che si è prodotta nell'area euro, nonostante che la moneta unica fosse nata per generare maggiore convergenza tra i paesi aderenti. La divergenza, con la crisi, ha riguardato anche i tassi di crescita del PIL reale e il tasso di disoccupazione e, naturalmente, nella finanza pubblica e nella bilancia delle partite correnti. Nell'immagine diffusa dai media, la contrapposizione è tra un “Nord” formica e un “Sud” cicale; un “Nord” dove regna sovrano il rigore di bilancio e un “Sud” rilassato e spendaccione. In realtà, dal 1999 al 2007 i paesi del “Sud” hanno avuto in media un rapporto deficit/PIL inferiore al 2% e un rapporto debito/PIL intorno al 70%, non molto più alto di quello dei paesi del “Nord”. Inoltre, la Francia nel 2002-2004 e la Germania nel 2001-2005 hanno superato la soglia del 3% nel rapporto deficit/PIL, riuscendo ad evitare le penalizzazioni previste dal Trattato di Amsterdam.

La vera divergenza comincia nel 2008 e riguarda sia il deficit che il debito. Nell'Eurozona i singoli stati sono sovrani e responsabili dei propri debiti pubblici e dei propri debiti esteri, ma senza controllo alcuno sulla “propria” valuta. Così era stata pensata l'Unione monetaria e così è stata costruita, senza forse rendersi conto della profonda asimmetria che si veniva a creare nei meccanismi di aggiustamento nell'area euro tra paesi debitori e paesi creditori. Quando si genera, per qualsiasi motivo, un aumento del rischio percepito relativamente al debito sovrano di un paese debitore (verso l'estero) e quindi un crollo della fiducia circa la solvibilità di quel paese, gli investitori esteri si precipitano a vendere i titoli di quel paese, con conseguente forte contrazione della liquidità in quello stesso paese che non ha “firewall per poterla impedire (la svalutazione della “propria” moneta e un prestatore di ultima istanza come la “propria” banca centrale). Il tasso sul debito pubblico sale e il servizio del debito diviene insopportabilmente costoso. Per evitare il default, il paese debitore è costretto a negoziare con i paesi creditori condizioni molto pesanti, tra cui politiche restrittive volte a ridurre il rapporto tra debito e PIL e, perciò a “tranquillizzare” i mercati. Al contrario, i paesi creditori “inondati dalla liquidità” non subiscono alcuna pressione a fare la loro parte nell'aggiustamento. I paesi creditori regnano sovrani e impongono la loro regola al sistema (De Grauwe, 2012). Una simile asimmetria certo non ha contribuito a rendere popolare l'Europa, l'euro e la Germania (vista come “signora” e beneficiaria dell'asimmetria).

Austerità e politica fiscale “federale”

La crisi dell'area euro è divenuta più grave perché la politica fiscale ha assunto un carattere pro-ciclico, specialmente nei paesi del “Sud”, che erano anche i paesi con più elevati livelli del debito pubblico e maggiori deficit di parte corrente. In Europa ha prevalso un approccio alla crisi che si potrebbe sintetizzare con la parola “austerità” (Blyth, 2013). I fondi di salvataggio per i paesi in difficoltà sono stati tutti condizionati all'adozione di politiche fiscali nazionali molto austere per

riportare i deficit e i debiti pubblici entro i limiti previsti dai trattati europei. Il tutto in assenza di un bilancio federale (oggi poco più dell'1% del PIL europeo) che potesse svolgere un ruolo anticiclico adeguato. Invece, l'adozione simultanea da parte di tutti i paesi dell'eurozona di politiche di austerità ne ha accentuato il carattere recessivo, peggiorando la situazione di tutta l'area (Tamborini, 2013). La politica fiscale federale dovrebbe assumere la forma di trasferimenti originati da un sufficientemente ampio bilancio federale, con entrate costituite da imposte federali, le cui aliquote sono decise dal governo federale. L'Unione è stata, invece, molto attiva nella produzione di carta: regolamenti, patti Euro-plus, perfino un nuovo Trattato: il *Treaty on Stability, Coordination and Governance* (TSCG), noto come *fiscal compact*, una versione più rigida del Patto di stabilità del 1997, con il relativo contorno di obbligo del pareggio di bilancio (strutturale) da scriversi nelle carte costituzionali dei paesi firmatari, sull'esempio dato dalla Germania. La convinzione sottostante quest'enorme attività normativa era che il "consolidamento" fiscale fosse la condizione essenziale per rimettere la barca europea in linea di galleggiamento, perché il progressivo affondamento era da ascrivere all'indisciplina fiscale (soprattutto a quella dei lassisti paesi del "Sud", naturalmente). Il rafforzamento del bilancio "federale" (anche se con pesanti vincoli sui bilanci nazionali) è rimasto un tabù (Boitani, 2012).

Il salvagente della BCE

Soltanto l'annuncio di luglio 2012 del presidente Mario Draghi che la BCE sarebbe intervenuta senza limiti ad acquistare titoli dei paesi in difficoltà ha riportato un po' di calma sui mercati e lo spread di rendimento tra i titoli italiani o spagnoli a dieci anni e quelli tedeschi a livelli più sopportabili. L'annuncio di Draghi era motivato non dal desiderio della BCE di salvare Spagna e Italia (salvataggio peraltro non consentito alla BCE dalle regole europee), ma dalla constatazione che spread così elevati - come quelli verificatisi tra 2011 e metà del 2012 - tra i tassi d'interesse di paesi che appartengono a un'area valutaria comune sono di intralcio all'efficacia della politica monetaria e, anzi, facevano sì che a un unico tasso di *policy* corrispondessero tassi sui prestiti bassissimi in Germania e negli altri paesi del "Nord" e tassi elevati nei paesi PIIGS, con la conseguenza che la politica monetaria unica risultava espansiva nei paesi del "Nord" e restrittiva nei PIIGS. In effetti, se quello del credito è uno dei principali canali di trasmissione della politica monetaria, la forte divaricazione nelle condizioni di credito tra paesi dell'Eurozona finiva per mettere in crisi l'essenza stessa dell'unione monetaria, cioè il fatto che la politica monetaria sia davvero unica. A dispetto della popolarità che crolla, la BCE di Draghi ha salvato l'unione monetaria e, con essa, l'Italia.

L'unione bancaria può bastare?

L'interazione tra crisi delle banche e debolezza dei debitori sovrani ha avuto effetti devastanti sul credito. Da un lato le banche, sotto stress, sono state costrette a ricostituire i propri cuscinetti di capitale in situazioni in cui la crescita dei depositi rallentava o addirittura diveniva negativa. L'offerta di credito, di conseguenza, si è ridotta. D'altro canto, i tassi sui prestiti non potevano scendere di molto, il costo opportunità per le banche essendo l'elevato rendimento dei titoli pubblici. Ecco quindi come si è prodotto un tipico *credit crunch* nei paesi deboli che la politica monetaria standard si è rivelata impotente ad allentare da Francoforte e che i via via più stringenti vincoli alla politica fiscale nazionale hanno impedito di lenire da Roma, Madrid, Lisbona, Dublino, per non parlare di Atene. La politica monetaria da sola non può rimediare a tutte queste difficoltà. Pensare poi che l'unione bancaria

(di cui si vedranno nel 2014 i primi timidissimi passi) possa funzionare senza un'unione fiscale è un'illusione. L'unione bancaria, per funzionare ed essere credibile, deve poter contare su risorse che solo un vero e proprio bilancio federale può assicurare a fronte della simultanea crisi di molte banche in diversi paesi (Boitani, Hamai, 2012). Si arriva dunque a una sorta di comma 22: l'unione bancaria è utilissima e anzi indispensabile. Tuttavia il suo funzionamento richiede l'introduzione di un finanziamento di ultima istanza di natura fiscale e, quindi, una qualche forma di bilancio federale, con rilevanti cessioni di sovranità dagli stati nazionali al "governo federale".

Unione fiscale e federazione politica

Un bilancio federale, cioè una vera unione fiscale, richiede una chiara attribuzione di sovranità agli organismi europei e una loro dotazione di strumenti di policy non condizionati al preventivo consenso dei singoli stati. Come ha scritto Massimo Bordignon (2012), "evidentemente un simile passaggio di sovranità (e di risorse) non può avvenire nei confronti di un organismo tecnico-burocratico come la Commissione, e tantomeno nei confronti di un direttorio composto dai governi dei due principali paesi dell'unione monetaria - che naturalmente decidono avendo in mente soprattutto gli interessi dei propri elettori... Si pone dunque come ineludibile il problema del rafforzamento della legittimità democratica delle istituzioni europee". Prima della crisi l'Unione Europea non poteva certo definirsi né uno stato federale - in cui le decisioni sono prese a maggioranza in un Parlamento federale - e neppure una confederazione, in cui vige il principio dell'unanimità e del diritto di veto, dato che gli stati membri mantenevano pieni poteri perfino in aree, quali la politica estera e la difesa, in cui tipicamente il potere viene trasferito a livello federale o confederale. La crisi ha ulteriormente eroso la natura sovra-nazionale di numerosi organi quali il Parlamento e la Commissione. Sempre più l'Europa e, in particolare l'area euro, ha assunto l'aspetto dell'Europa delle patrie caldeggiata dal presidente francese Charles De Gaulle negli anni '60 del secolo scorso. Tutto ciò appare sempre più incompatibile non solo con il concetto di unione monetaria ma anche di Unione Europea.

Primi passi e prospettiva

Se vogliamo che il lavoro di 50 anni di storia europea sopravviva, è necessario che le istituzioni comunitarie cambino (De Grauwe, 2013). Il tempo e la congiuntura, da soli, non convinceranno i mercati che le strutture dell'Unione non hanno bisogno di essere riformate in senso federale. Tanto meno è utile la minaccia di un'uscita unilaterale dall'euro da parte di uno o più paesi in difficoltà (Baglioni, 2014; Lippi, Schivardi, 2014). Un'uscita difficilmente realizzabile e dai costi altissimi per chi dovesse scegliere di andare in questa direzione. È invece urgente convincere i paesi del "Nord" (con minori problemi di debito pubblico) che devono *da subito* mettere in atto politiche fiscali più espansive, facendo così crescere la domanda aggregata nell'intera area euro e quindi diminuire il tasso di disoccupazione. È poi indispensabile cominciare a riscrivere i trattati, accrescendo i poteri del Parlamento, trasformare la Commissione in un Senato Federale e il Consiglio in un vero Governo dell'Unione. Forse prevedere l'elezione diretta di un presidente dell'Unione, ma certamente allargare il mandato della Banca Centrale e la dimensione del bilancio federale (anche per dare all'unione bancaria risorse sufficienti per un credibile ed efficace meccanismo di risoluzione delle crisi). Insomma ripartire a disegnare la Federazione Europea come l'avevano pensata i "padri fondatori".¹⁰

¹⁰ I riferimenti di lettura a cui il testo rimanda sono, insieme ad altri, in fondo al dossier.

Se non ci fossero i Fondi Europei, quali prospettive per lo sviluppo e per la crescita?

Paola Casavola ¹¹

Il bilancio della UE

L'Unione Europea ha un bilancio proprio piuttosto piccolo, circa l'1% del PIL UE, quindi molto lontano dalla dimensione di un bilancio federale vero e proprio, lontanissimo dal bilancio federale degli Stati Uniti che è ben al di sopra del 20% del PIL.

Farne a meno non sarebbe un grande risparmio e soprattutto costituirebbe una drammatica rinuncia, perché il piccolo bilancio UE è assai indirizzato alla spesa di progresso, di prospettiva e per il futuro.

E' largamente, infatti, un bilancio di conto capitale, cioè di spesa strutturale che quindi rimane una volta fatta, incorporata nelle infrastrutture nuove o trasformate, nelle situazioni delle persone che hanno beneficiato di interventi ulteriori in competenze e socializzazione, nell'ambiente fisico e naturale salvaguardato.

La spesa strutturale europea è inoltre orientata verso l'impiego più utile che la riflessione scientifica e operativa è in grado di suggerire.

Carattere dei fondi

I fondi strutturali destinati alla coesione economica, sociale e territoriale e in particolare alle aree in maggiore difficoltà non sono solo risorse "in più".

E' abbastanza noto che i fondi sono destinati a interventi-programmi di investimento pluriennali, per cicli di programmazione medio lunghi di sette-nove anni.

E' un po' meno noto che i fondi sono assegnati agli Stati Membri unitamente a indicazioni di impiego che sono dirette a scegliere e, soprattutto, a far riflettere sull'utilizzo migliore, spingendo sempre a pensare al futuro e a guardare al passato soprattutto per trarne lezioni e apprendimenti (valutazione).

Nel tempo sono stati soprattutto gli indirizzi europei per l'utilizzo dei fondi strutturali a spingere per una cultura della sostenibilità chiedendo a tutti di investire considerando gli effetti sull'ambiente; paritaria nell'accesso chiedendo a tutti di non discriminare nelle scelte tipologie di imprese, territori e gruppi sociali pragmatica chiedendo a tutti di non lasciare opere incompiute; consapevole dei cambiamenti di scenario competitivo segnalando per tempo il rilievo di tenerne conto in modo non superficiale suggerendo in modo quasi ossessivo di considerare società dell'informazione, innovazione applicata e costruzione di competenze avanzate.

La capacità di dare seguito a questi stimoli è stata variegata tra gli Stati Membri e al loro interno; ma se ancora oggi, anche nelle realtà più arretrate, se ne discute e si progetta con qualche speranza di cambiamento, dipende molto dalla presenza di queste risorse finalizzate. Contrariamente a quanto alcuni centri d'informazione tendono a comunicare e anche contrariamente a quanto i centri di responsabilità burocratica sono in grado di gestire, l'interesse per l'impiego dei fondi del bilancio europeo e per i temi che con essi sono proposti è molto elevato sui territori e l'ansia di proposta e di fare anche. Non vi è al momento nessun altro strumento di policy in

¹¹ Responsabile della *Unità di valutazione degli investimenti pubblici*, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, Ministero dello Sviluppo Economico.

grado di coagulare un interesse comparabile nel futuro e nello sviluppo; basta andare in giro per rendersene conto.

Chiaroscuri del dibattito pubblico

Allora perché nella discussione pubblica in Italia quest'opportunità è sovente poco compresa e talora svilita?

La politica di sviluppo territoriale è difficile poiché si pone obiettivi di trasformazione e quindi richiede una strumentazione sofisticata; i fondi strutturali richiedono esplicitamente di preparare l'investimento su basi sia tecnico scientifiche che di dialogo con le collettività interessate e suggeriscono un modello di attuazione determinato e senza continui ripensamenti.

La politica di coesione europea produce una gran mole di dati su stessa ed è stata molto esaminata da diverse angolature.

Gli studi sono molto numerosi ed è ormai chiaro che raccontano la seguente storia: la variabilità nei risultati è ampia ed è difficile cogliere in modo pulito risultati aggregati – cosa che spiega perché studi diversi hanno spesso raggiunto conclusioni difformi – ma gli effetti sullo sviluppo quando i fondi si utilizzano sono dimostrabili; tuttavia la variabilità d'impatto non è casuale, ma sembra dipendere sostanzialmente da due elementi: la qualità del capitale umano presente e la robustezza e capacità ordinaria delle istituzioni di governo ¹²

Due cose che richiedono esse stesse un investimento duraturo nel tempo e che i fondi strutturali, a volerli usare non solo come risorse in più, ma anche capitalizzando sulle indicazioni che danno, hanno sempre consentito di sostenere. Due cose di cui sappiamo bene di avere molto bisogno.

L'Italia paese contributore e percettore

L'Italia è storicamente un contributore netto del bilancio comunitario, ma è anche un grande percettore di fondi strutturali (nel ciclo 2014-2020 è il secondo il più grande destinatario di fondi dopo la Polonia) che però non ha mai utilizzato davvero pienamente, comunque non ovunque e non sempre.

In particolare, per motivi di bilancio complessivo, l'Italia ha abusato parecchio della possibilità di far avanzare la spesa formale dei programmi dei fondi strutturali rendicontando altri investimenti simili, ma non aggiuntivi, quindi utilizzando in concreto solo una parte dei finanziamenti.

Ovviamente i fondi l'Italia li ha utilizzati e li utilizza, e certamente con i fondi si sono fatti negli anni e sono in corso molti progetti (dagli investimenti nel sistema degli aeroporti, ai laboratori scolastici, alla risistemazione di beni confiscati, a recuperi urbani, sistemi stradali, restauri del patrimonio culturale, finanziamenti per imprese e ricerca, investimenti per la banda larga, ¹³ diversi in natura, di grande e piccola dimensione, com'è peraltro normale che sia nell'investimento territoriale.

La capacità di utilizzo

Anche in Italia i risultati sono stati, però, molto diversificati ed è corretto e doveroso non appiattare il discorso. Il tema della capacità di utilizzo dei fondi europei e quello, congiunto, di quanti comprendono meglio di altri che si tratta di una politica europea e non meramente nazionale è ingrediente rilevante per un dibattito interno più coerente e fruttuoso e per contribuire meglio alla discussione europea, da tempo molto accesa in argomento.

¹² Per una sintesi : <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/187667>

¹³ <http://opencoesione.gov.it>

L'Italia potrebbe beneficiare di più dalla politica di coesione europea usandola meglio e nelle sedi formali l'ha sempre molto difesa e a ragione, ma al contempo nell'operatività e nelle scelte organizzative puntuali o di policy generali per trarne davvero beneficio, rimane su posizioni di retroguardia se non addirittura autolesioniste.

I fondi strutturali sono costruiti per essere un intervento aggiuntivo e innovativo, una leva e non l'unica soluzione a tutte le questioni.

L'evoluzione della *stance* di politica economica generale dell'UE è stata certamente fragile e poco ambiziosa per via della difficile costruzione di fiducia tra Stati Membri che nei secoli precedenti si erano sostanzialmente dedicati solo alle reciproche guerre, ma per quanto riguarda le proposte di politica strutturale sui grandi temi, alla costruzione europea si deve solo un riconoscimento e se ne deve anche riconoscere il buon senso.

A monte l'organizzazione dell'azione pubblica

I fondi strutturali nelle loro prescrizioni ci hanno sempre chiesto e fatto riflettere su punti dirimenti dell'organizzazione dell'azione pubblica moderna: ad esempio avere un piano generale dei trasporti, un piano di politica industriale, una pianificazione ambientale ... operativi e di lungo periodo.

Ci hanno dato molte indicazioni e sollecitazioni che potremmo riassumere nel fatto che ci hanno chiesto di costruire "un racconto credibile del futuro".

Ce lo continuano a chiedere e non ci penalizzano nell'allocazione dei fondi per il fatto che, su questo tema, siamo un po' indietro.

Ma di questo stimolo abbiamo molto bisogno. Il tema, tra l'altro non riguarda più ormai solo il Mezzogiorno (ma anche le regioni più avanzate, come la Lombardia che nel 2014-2020 riceve risorse dai fondi strutturali e di obbligo cofinanziamento nazionale pari a oltre 2,3 miliardi di euro), per cui pure riceviamo le allocazioni maggiori e che è discorso complesso.

Per l'UE che l'Italia pensi di investire seriamente per lo sviluppo di un'area vastissima del proprio territorio nazionale e da cui l'intero Paese avrebbe benefici diretti e indiretti è considerazione ovvia, laddove da noi il tema fatica ormai da quasi due decenni a essere davvero trattato a fondo.

Per pensare al futuro

Abbiamo molto bisogno dei fondi europei e non solo per le risorse (che pure sono importantissime: qualunque amministratore regionale o locale con responsabilità di investimento pubblico non vorrebbe mai farne a meno), ma per pensare al futuro e alle nostre opportunità di sviluppo. Pensare al futuro è una grande responsabilità, ma anche un'improrogabile necessità. Abbiamo evidenti difficoltà a pensare al futuro a giudicare da come il Paese si è impegnato nell'investimento pubblico nell'ultimo decennio in costante calo reale in tutte le aree ¹⁴.

Un punto critico: più controllo che ideazione

La proposta europea e il modello di attuazione dei fondi strutturali sono ben lungi dall'essere perfetti. La complessità organizzativa e attuativa richiesta è enorme, oggettivamente eccessiva. E' l'esito oggi di un mondo europeo che se da un lato stimola a pensare al futuro, non si fida pienamente di se stesso. Fuori dalla parodia di una rappresentazione stupidamente burocratica anche laddove i controlli di legittimità hanno senso, il sistema è oggettivamente troppo pesante e talora cieco.

¹⁴ Per i dati dei Conti Pubblici Territoriali: <http://www.dps.gov.it/opencms/opencms/it/cpt/>

Si richiede di utilizzare troppe risorse sui controlli e troppo poche sull'ideazione e la proposta. Molte cose potrebbero essere semplificate a vantaggio delle questioni reali. Alcune cose che si raccontano sugli eccessi burocratici sono vere e preoccupanti. Lo sono soprattutto perché sono il precipitato di un sistema che ha maturato buoni motivi per non fidarsi di se stesso e che, quindi, si decostruisce attraverso adempimenti ciechi laddove dovrebbe osare nel contatto con la realtà. Ne soffrono tutti gli attori che a livello europeo sono impegnati nelle politiche di sviluppo, sebbene nessuno rinunci all'opportunità offerta. Tuttavia, è un sistema che si può modificare e migliorare se lo si affronta con proposte solide. Per farlo si possono percorrere varie strade, ma è indispensabile impegnarsi davvero negli aspetti progressivi e utili che il sistema offre e che a noi servono certamente.

Che opportunità ci offre il laboratorio europeo sulle regioni e sulle macroregioni?

Nicola De Michelis ¹⁵

La politica regionale europea conta di più

La nuova programmazione dei Fondi Strutturali Europei comincia in una fase difficile, caratterizzata in molti paesi europei, e in Italia in particolare, da politiche fiscali restrittive e da un crollo degli investimenti pubblici. La formazione di capitale fisso è diminuita del 20% in termini reali tra il 2008 e il 2013, con punte di oltre il 60% in Grecia, Spagna e Irlanda. In altri termini, il consolidamento fiscale si è fatto proprio a spese di quegli investimenti che il Consiglio Europeo insiste a definire decisivi per la crescita.

Non è una sorpresa quindi che la politica regionale europea sia oggi ancora più importante di quanto non lo fosse nel passato nel sostenere gli investimenti pubblici: tra il 2010 e il 2012 i fondi strutturali europei rappresentavano in media il 21.5% degli investimenti pubblici in Europa, e più del 75% in paesi come la Slovacchia, l'Ungheria, la Bulgaria e la Lituania.

Ruolo degli investimenti pubblici

Sebbene si possa discutere a lungo sulla parte che hanno gli investimenti pubblici nello stimolare la crescita, nel creare lavoro, o nel modernizzare l'economia, non c'è dubbio che essi giochino un ruolo importante.

Analisi recenti hanno stimato che l'effetto moltiplicatore sulla ricchezza nazionale degli investimenti pubblici durante fasi recessive è particolarmente rilevante perché gli effetti di "spiazzamento" degli investimenti privati sono quasi nulli.

In altri termini, gli investimenti pubblici "fanno" crescita e occupazione.

350 miliardi di euro nei prossimi sette anni

La politica regionale europea è oggi più che mai una politica centrale dell'Unione. Nei prossimi sette anni, questa politica mobilerà più di € 350 miliardi di euro (cui si aggiungono le risorse nazionali necessarie per il cofinanziamento) per migliorare l'innovazione delle imprese, per favorirne l'internazionalizzazione, per combattere la dispersione scolastica, per finanziare progetti di ricerca e sviluppo, o per migliorare servizi essenziali ai cittadini. Queste risorse restano.

La vera, unica questione rilevante non è quindi se c'è bisogno di una politica regionale europea, ma piuttosto come questa politica debba funzionare per assicurarne efficacia e impatto.

Il cambiamento del 2011

Con la proposta dell'Ottobre 2011, la Commissione Europea aveva non solo lanciato il processo per definire il nuovo quadro legislativo per la politica di coesione dell'Unione Europea, ma anche segnalato l'intenzione di modificarne profondamente alcuni aspetti. A negoziati conclusi, si può affermare che quell'intenzione è stata – nelle sue grandi linee – confermata dal Parlamento Europeo e dagli Stati Membri dell'Unione.

Da dove scaturiva quell'esigenza di cambiamento?

¹⁵ Capo di gabinetto aggiunto di Johannes Hahn (Commissario Europeo per la politica regionale).

Innanzitutto la Commissione riconosceva la grande difficoltà a spiegare in modo chiaro l'impatto e il "valore aggiunto" della politica di coesione.

E, in secondo luogo, la tensione permanente nel funzionamento della politica tra "istanze locali" e indirizzo europeo: pur riconoscendo la necessità di lasciare ai territori la responsabilità di definire strategie ed azioni, la Commissione sentiva di avere perduto presa nel corso degli anni su quelle medesime strategie e azioni, lasciando spesso spazio alla frammentazione degli interventi e ad un uso delle risorse disponibili in favore – in molti casi – dell'interesse particolare piuttosto che di quello collettivo.

Nuovo quadro legislativo

Quali sono dunque gli elementi del nuovo quadro legislativo che cercano di dare una risposta a queste criticità?

Si tratta di tre idee strettamente connesse che riconoscono la necessità: di concentrare le risorse finanziarie disponibili su poche, chiare priorità in sintonia con le priorità europee definite dalla strategia Europa2020; di definire all'inizio della programmazione gli obiettivi che si vogliono raggiungere, accompagnati dalle azioni necessarie per raggiungere quegli obiettivi e da indicatori che permettano di valutare l'avanzamento dei lavori; e di soddisfare – prima di iniziare l'attuazione delle diverse misure – una serie di condizioni indispensabili per assicurare l'efficacia e l'efficienza degli interventi.

Priorità e obiettivi

Che cosa significa in pratica?

Innanzitutto che autorità nazionali e regionali sono chiamate a presentare delle strategie di sviluppo coerenti con i più importanti documenti di programmazione economica nel quadro della *governance* europea, dal programma nazionale di riforma alle raccomandazioni specifiche del Consiglio. I documenti di programmazione dovranno dimostrare inoltre un'effettiva concentrazione delle risorse sulle grandi priorità identificate nei regolamenti e ribadite nei *position papers* della Commissione. Quest'ultima è una grande novità rispetto al passato: la Commissione annuncia la sua posizione di negoziato per ciascun paese prima (i documenti sono stati inviati agli Stati Membri alla fine del 2012) di ricevere le proposte nazionali e regionali.

In secondo luogo, non basterà identificare le priorità d'intervento, ma sarà necessario spiegare perché s'intendono spendere risorse su quelle priorità e per raggiungere quali obiettivi. Questi ultimi devono essere misurabili e misurati con degli indicatori che siano credibili, ed essere direttamente influenzabili dall'azione dell'autorità pubblica responsabile dei fondi.

Si dovrà, per esempio, indicare che si spendono 100 milioni di euro per favorire l'innovazione nel settore della meccanica con l'obiettivo di aumentare – entro la fine del periodo di programmazione – del 15% il numero di piccole e medie imprese che cooperano con le università e/o centri di ricerca. Di più, il raggiungimento di questi risultati sarà il riferimento per l'allocazione di risorse aggiuntive nel 2018. Ma l'aspetto più importante è che questo sistema costituirà la base per il dibattito pubblico che regolarmente si terrà a livello europeo sull'andamento della politica.

Strategie e coerenze

Infine, prima di cominciare a spendere risorse, bisognerà assicurarsi che una serie di condizioni – specificate in dettaglio nei nuovi regolamenti – siano riempite. Nell'esempio qui sopra si tratterà di avere sviluppato una strategia regionale per l'innovazione che identifichi i punti di forza, la coerenza tra interventi di politica

industriale, educativa e scientifica, e i luoghi d'intervento. Che cosa succede se la strategia non è pronta? Succede che essendo una condizione necessaria per investire in modo efficace i fondi, questi investimenti saranno "sospesi" in attesa di averla completata. Da cui la necessità di un serio lavoro a livello nazionale e regionale sulle condizionalità a monte della presentazione dei nuovi programmi.

È interessante notare come questo impianto sia stato largamente influenzato dall'impostazione teorica degli interventi strutturali in Italia, riassunti ed elaborati tra l'altro nel documento che Fabrizio Barca presentò alla Commissione Europea nel 2010¹⁶. In questo senso, la nuova politica di coesione deve molto all'Italia, ma di conseguenza l'Italia ha una grande responsabilità nel dimostrare che questa nuova impostazione è possibile.

Italia, forze e debolezze

E la sfida è di rilievo. L'Italia resta – dal punto di vista della politica di coesione – un paese non facile. A fronte di eccellenze come, per esempio, probabilmente l'unico e senz'altro più completo sistema di conti pubblici territoriali in Europa¹⁷; o il primo esempio di trasparenza ed sull'utilizzo delle risorse con il lancio del portale *Open Coesione*¹⁸; o l'esperienza degli obiettivi di servizio¹⁹; permangono elementi di grande criticità.

In effetti, al di là della performance macroeconomica che è ovviamente influenzata da molti altri fattori, la gestione ed il governo della politica restano ad oggi ancora insoddisfacenti: il tasso di utilizzo delle risorse resta tra i più bassi in Europa a pochi anni dalla fine del periodo di programmazione 2007-2013; il numero di procedure di interruzione dovute a debolezze nei sistemi di gestione e di controllo rimane troppo elevato; la frammentazione degli interventi e la difficoltà nell'istruzione ed esecuzione dei grandi progetti infrastrutturali resta un elemento di inefficienza.

Il sistema di governo delle risorse pubbliche

Da cui, un'ultima, decisiva considerazione sulla *governance*.

Non c'è strategia che tenga se nel frattempo il sistema di governo delle risorse pubbliche è fragile e frammentato. L'analisi della Commissione è abbastanza impietosa sullo stato dell'amministrazione italiana: influenza troppo forte del livello politico sulle decisioni amministrative, instabilità delle strutture e conseguente perdita di conoscenze e competenze, assenza di standard di qualità, poca trasparenza e assenza di una cultura della valutazione, debole e spesso formale coordinamento.

È chiaro quindi che la questione della *governance*, di una nuova *governance*, è al centro della discussione tra la Commissione e le autorità italiane sul prossimo ciclo di programmazione.

Le strategie macroregionali

Esiste infine una quarta novità: la creazione delle strategie macro-regionali. Sebbene queste non siano, a ben vedere, un elemento costitutivo della politica regionale europea, è nel mondo della politica regionale che queste strategie sono state concepite, sviluppate, e sono ora in fase di attuazione. Due strategie per il Mar

¹⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_vo306.pdf

¹⁷ Il Sistema Conti Pubblici Territoriali è finalizzato alla misurazione dei flussi finanziari sul territorio per il complesso delle entrate e delle spese delle amministrazioni pubbliche nei singoli territori regionali (<http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt.asp>)

¹⁸ <http://opencoesione.gov.it/>

¹⁹ http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/

Baltico e per il bacino del Danubio sono attive. Due sono in preparazione (per l'arco alpino e per l'Adriatico-Ionio).

L'osservazione della Commissione è relativamente semplice: esistono problemi comuni a diversi paesi, regioni, e città la cui soluzione richiede visione, cooperazione, e impegno a livello transnazionale. Che si tratti di navigabilità interna, inquinamento marino, innovazione, o approvvigionamento energetico, nessuna nazione o regione può da sola sviluppare soluzioni sostenibili: cooperare è necessario ed, soprattutto, più efficiente.

La Commissione è stata chiara fin dall'inizio sul senso di queste strategie: non si tratta dell'emergere di nuove strutture amministrative, non ci sono risorse europee aggiuntive per finanziarne i progetti. Si tratta invece di coordinare ciò che esiste, di mobilitare e condividere risorse esistenti, anche nel quadro della politica regionale europea, e si tratta anche, come l'esperienza delle due strategie esistenti sta dimostrando, di un grande impegno collettivo per far funzionare questo lavoro comune, il cui successo dipenderà dalle soluzioni concrete che verranno date a problemi concreti.

In un certo senso, anche con le strategie macro-regionali si pone una sfida sulla *governance* delle politiche di sviluppo, il cui raccordo con la programmazione dei fondi strutturali europei dovrà realizzarsi nei nuovi programmi che la Commissione sta discutendo in questi mesi con gli Stati Membri.

Europa degli interessi ed Europa solidale. Quale sguardo ai temi migratori?

Andrea Maresi ²⁰

L'immigrazione non è un fenomeno nuovo né recente, è parte del DNA del nostro mondo, delle popolazioni che lo abitano protese in cerca di un futuro migliore, sia esso lavoro, studio, sicurezza o semplice sopravvivenza. I nostri nonni all'inizio del secolo scorso hanno svuotato le nostre terre nella speranza di un successo economico per se e le proprie famiglie.

Oggi l'Europa è divenuta l'oggetto di queste attese per la promessa di pace e prosperità che continua a esprimere anche in momenti difficili quali quelli dell'attuale crisi economica. Un'attrazione che l'Europa continua comunque a esercitare e che fonda le sue basi nell'interesse reciproco di chi parte e di chi accoglie.

La curva demografica

La curva demografica del vecchio continente, infatti, evidenzia già come da sola l'Europa non potrà nei prossimi anni garantire livelli di crescita costanti e continuare ad esempio a garantire ai suoi cittadini pensioni adeguate e coperture sanitarie di alto livello. La relazione del 2013 dell'OCDE sui trend migratori parla chiaro quando rileva la necessità di favorire l'immigrazione economica nel vecchio continente per controbilanciare carenze di natura demografica.

Proprio quello che l'Europa ha iniziato a fare da qualche anno ma che occorre rafforzare attraverso l'attrattività del modello europeo rispetto a quello asiatico o americano, puntando ad esempio su condizioni più snelle per i lavoratori qualificati dei paesi terzi. Unitamente a politiche attive del lavoro per gli over 50 e a una maggiore presenza femminile. D'altronde, questa rimane l'unica strada percorribile per cercare di mantenere livelli di sviluppo economico ai quali l'Europa è abituata. Lo dimostra il successo dell'approccio costruttivo e pragmatico alla base delle leggi europee che stanno tracciando le procedure di residenza regolare in Europa.

Opportunità e sfide

Un percorso che viene da lontano con la pietra miliare del Consiglio europeo di Tampere nel 1999, in cui si ponevano le basi dell'attuale codificazione delle differenti tematiche da affrontare, come la direttiva Blue Card che regola la permanenza dei migranti all'interno dell'Ue, il primo permesso unico di soggiorno e il suo prolungamento, il ricongiungimento familiare o gli scambi di studenti e ricercatori. L'aumentata mobilità dei nostri giorni rappresenta una chiara opportunità ma è una sfida che solo in questi termini può essere vinta. Una sfida che fonda le sue ragioni nell'interesse reciproco di chi parte e di chi accoglie, ma che non può prescindere dai principi di responsabilità e solidarietà alla base del progetto europeo, come ben descritto dal Presidente del Parlamento europeo Martin Schulz nel suo libro *"Il gigante incatenato"*.

Proprio noi italiani dovremmo essere i primi a capirlo guardando i numeri in crescita dei connazionali che disperati cercano altrove quella speranza che il modello nazionale non ha saputo offrirgli. Lo stesso dicasi per l'altro tassello oggi mancante rispetto a una politica europea per la gestione dell'immigrazione irregolare, chiesta a grav voce dal Parlamento europeo ora forte di un potere di co-

²⁰ Responsabile del Parlamento europeo per le relazioni con i media in Italia.

decisione anche in questi temi, con tutte le problematiche logistico-amministrative ed economiche che comporta.

Un'Europa che condivide

E' superfluo sottolineare come risultino parzialmente efficaci e insostenibili nel medio-lungo termine le misure ad hoc messe in campo da questo o quello Stato membro per fronteggiare i continui arrivi, in particolare dalle sponde sud del Mediterraneo. L'iniziativa italiana *Mare nostrum* per la sua portata, gli ingenti costi e l'eccezionalità divenuta regola del fenomeno potrà solo dare risposte parziali e comunque solo in termini di controllo e accoglienza.

C'è evidente bisogno di un'Europa che condivide opportunità e costi, oneri e onori. Non ci sono, infatti, solo i paesi di primo approdo come Italia, Spagna, Cipro o Malta a fronteggiare l'ondata d'urto di chi cerca un futuro migliore ma anche i paesi del centro Nord Europa ai quali la maggior parte di questa immigrazione - proveniente da regioni di crisi come la Siria - è diretta. Ci sono poi i paesi che principalmente accolgono i rifugiati e richiedenti asili come Svezia, Regno Unito o Germania.

No a egoismi nazionali

E' certamente importante rafforzare com'è stato fatto recentemente l'agenzia di gestione dei confini esterni *Frontex* e il suo braccio operativo *Eurosur* ma i milioni messi a disposizione dei paesi più "sotto stress" come il nostro necessitano di un contesto condiviso che a rivisiti l'intera politica dell'immigrazione, con lo spostamento effettivo del baricentro dell'Europa verso il Sud e un ritrovato bilanciamento geografico. Occorre completare l'uropeizzazione del sistema di gestione e contrasto dell'immigrazione illegale ponendo al centro il rispetto della *Carta europea dei diritti fondamentali* e mettendo da parte gli egoismi nazionali.

Un sistema pan-europeo di sorveglianza

Una vera politica europea che faciliti l'uropeizzazione della governance di Schengen ed eviti contrasti tra i Paesi europei, come recentemente fra Malta e Italia o tempo addietro fra Italia e Francia.

Non possiamo aspettare che altre tragedie come Lampedusa ci travolgano ancora. Solo con un sistema pan-europeo di sorveglianza delle frontiere saremo in grado di evitare che il Mediterraneo diventi un cimitero della speranza. In questo modo sarà non solo possibile negoziare al meglio il completamento di accordi di gestione delle frontiere con i paesi di provenienza, come quelli già in pista oggi con Tunisia e Turchia, ma sarà anche più efficace la cooperazione fra le due sponde del Mediterraneo per lottare efficacemente e alla fonte contro scafisti e trafficanti, pure in aree fortemente destabilizzate come l'attuale Libia. Il vertice europeo del prossimo 26 giugno a Bruxelles ha di fronte a sé un'enorme responsabilità: dare risposte concrete e una road map credibile per fare dell'Europa una vera area di sicurezza, libertà e giustizia fondata sul rispetto dei diritti fondamentali di tutti.

Green Economy, perché è possibile grazie all'Europa?

Fabrizio Barbato ²¹

Crescita e occupazione

Ritornare a crescere e creare nuova occupazione. E' questo l'imperativo che agita i sonni della maggioranza dei leaders dell'Unione europea. E' ne hanno ragione vista la severa congiuntura economica a cui si trova confrontata l'Europa già da alcuni anni. Le risposte a questo imperativo sono di drammatica urgenza.

Crescita e occupazione non sono tuttavia una nuova emergenza per l'Europa, visto che già da molti anni l'UE cerca di rilanciarle con ricette ampiamente basate su innovazione e ricerca tecnologica.

La strategia di Lisbona, varata nel 2000 lungo le rive dell'Atlantico si era posta l'obiettivo di fare dell'economia europea la più forte al mondo puntando tutte le sue fiches sulla "conoscenza". Obiettivo ambizioso, come obiettivi ambiziosi erano quelli che puntavano a raggiungere lungo tutto il passato decennio livelli di eccellenza in svariati campi, dagli investimenti in nuove tecnologie al miglioramento dei sistemi educativi, dall'aumento della produttività all'incremento dei posti di lavoro.

Obiettivi tuttavia non ancora realizzati, anche a causa delle conseguenze economiche della crisi dei debiti sovrani che ha investito molti paesi europei dal 2008.

Green economy per il rilancio

Ancor prima della strategia di Lisbona, un famoso documento della Commissione europea datato 1993, lasciato del suo decennale presidente, Jacques Delors, aveva inserito nella "cassetta degli attrezzi" della strategia per rilanciare crescita, competitività ed occupazione, alcune proposte riguardanti la ancora acerba *green economy*.

Non ancora un approccio articolato, ma alcune piste di riflessione che hanno avuto il merito di dare una piattaforma politica ad idee che circolavano all'interno di un ristretto numero di addetti ai lavori. Tra le azioni proposte, spiccava quella di utilizzare i proventi della tassazione di fonti energetiche non sostenibili (la *Carbon tax*) per alleggerire o addirittura azzerare i costi indiretti per i lavori scarsamente qualificati.

Da allora, la consapevolezza sulle enormi potenzialità dell'economia verde e dello sviluppo sostenibile hanno guadagnato consenso anche grazie ad un lavoro di moral suasion da parte della Commissione europea, che ha avuto il grande merito di catalizzare il consenso di tutti i paesi del Vecchio Continente in favore dell'adesione al Protocollo di Kyoto nel 1997.

Da quel momento, l'Unione europea ha esercitato un indubbio ruolo di leadership nel campo dell'economia sostenibile, che è divenuto al suo interno un paradigma indiscutibile del suo modello crescita sostenibile, e al suo esterno, lo standard da opporre ai paesi con maggiore vocazione all'inquinamento.

Il primo pacchetto per clima e energia

A conferma di questo ruolo di avanguardia, l'Unione europea ha adottato nel 2008 il primo pacchetto (20-20-20) per il clima e l'energia. I risultati raggiunti fino ad ora

²¹ Direttore Generale aggiunto DG "Energia", Commissione europea.

sono certamente rilevanti: nel 2012 le emissioni di gas ad effetto serra sono diminuite del 18% rispetto al 1990. Nello stesso anno, la percentuale di energia finale consumata costituita da energie rinnovabili è salita al 13%. Tra il 1995 e il 2011, l'intensità energetica dell'Economia europea si è ridotta del 24%. Non ultimo, l'aumentata attività delle eco-industrie ha permesso di assorbire 4,2 milioni di persone creando altrettanti posti di lavoro.

La nuova strategia

Anche grazie a questi incoraggianti progressi, l'Unione europea ha deciso di varare una nuova strategia per la crescita, Europa 2020 (per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva) allo scopo di tenere conto ed aggiornare gli elementi già previsti dalla strategia di Lisbona (formazione, ricerca ed innovazione), ma anche di sollecitare una maggiore efficienza nell'utilizzazione delle risorse.

Sfruttando il gioco di parole, la *strategia Europa 2020* ha fatto propri gli obiettivi della strategia 20-20-20 per il clima e l'energia.

In vista dell'adozione di un *nuovo quadro di azione per 2030*, la Commissione europea ha recentemente presentato alle altre istituzioni europee e agli Stati membri una nuova comunicazione.

L'esecutivo di Bruxelles propone di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra del 40% rispetto al 1990. La quota di utilizzo delle energie rinnovabili invece dovrebbe raggiungere una percentuale pari ad almeno 27%. Nessuna modifica infine viene avanzata per quanto riguarda il livello di efficienza energetica, una proposta ambiziosa in merito è prevista prima dell'estate, alla luce anche dei risultati finora raggiunti dagli Stati Membri.

Avviare processi di conversione

Congiuntamente all'obiettivo di giungere al completamento del mercato interno dell'energia (gas ed elettricità), questi obiettivi forniscono stimoli certamente importanti per l'affermazione della green economy. A cui vanno aggiunte, ed è importante ricordarlo, le risorse comunitarie per l'innovazione in questo campo.

Nel periodo 2014-2020, l'Unione europea incrementerà gli investimenti su energia e lotta ai cambiamenti climatici. Nel quadro del nuovo programma in materia di ricerca ed innovazione, *Horizon 2020*, l'UE destinerà infatti 6 miliardi di Euro per progetti riguardanti l'efficienza energetica, le tecnologie sicure, pulite e a basse emissioni di carbonio e alle città e comunità intelligenti (smart city).

Il volume di finanziamenti che interessa l'insieme dell'Unione europea non sono certo sufficienti, ma consentono, in sinergia con le risorse comunitarie destinate per i progetti per le piccole e medie imprese, ma soprattutto con le risorse nazionali, di avviare processi virtuosi di conversione verso la green economy.

Non c'è dubbio alcuno che gli sforzi di ricerca e innovazione vadano intensificati dopo il 2020. Fin da ora, la Commissione ritiene utile aprire una riflessione sulle priorità e sulle migliori pratiche per accompagnare la transizione verso la green economy. In particolare, dovrebbe essere accelerata la riduzione dei costi e promossa una più ampia diffusione sul mercato delle tecnologie a bassa emissione di carbonio. Gli interventi dovrebbero essere incentrati sul graduale aumento degli investimenti in dimostrazioni su ampia scala, sulla promozione della domanda di tecnologie innovative e su adeguati quadri normativi in tutto il mercato interno.

Con la piena maturità delle nuove tecnologie in ambito energetico, si calcola che i costi potrebbero scendere tra il 30 e l'80%. Le risorse per finanziarie queste attività potrebbero per esempio provenire anche dal sistema di scambio di quote emissione ETS (che è la principale misura dell'UE in attuazione del Protocollo di Kyoto per

ridurre le emissioni di gas a effetto serra). Queste stesse risorse potrebbero stimolare maggiori investimenti privati tramite la Banca europea degli Investimenti.

Non solo ricerca

Non solo ricerca per sostenere la transizione verso la green economy.

Nel quadro degli interventi finanziati dai fondi a finalità strutturale sono disponibili, sempre per il periodo 2014-2029, 23 miliardi di Euro a titolo dell'obiettivo tematico "passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio". L'Unione europea vuole dunque sostenere la diffusione generalizzata delle energie rinnovabili, dell'efficienza energetica, del trasporto urbano a basse emissioni di carbonio e delle reti intelligenti. Questo impegno pubblico avrà anche come finalità quella di accrescere la fiducia degli investitori e dunque attirare capitali privati.

In conclusione, un solco importante è stato tracciato per fare della green economy un motore di crescita. Questo solco deve essere ora seminato in modo tale da raccoglierne i frutti. Con il pacchetto 20_20-20 l'Unione europea si è data una cornice legislativa, e la nuova strategia per il 2030 ne sarà il logico completamento. L'Unione europea mette sul piatto anche considerevoli risorse finanziarie, anche se non sufficienti. L'apporto dei capitali privati è dunque indispensabile in modo analogo ai bisogni della old economy. E gli investimenti, e una regola consolidata dell'economia, si dirigono là, dove c'è profitto. E la green economy è già oggi molto attrattiva. Essa rappresenta il futuro e per questo c'è bisogno dell'apporto e dell'impegno di tutti, dai decisori politici, agli attori economici ed industriali, ai consumatori.

Quale è l'opinione dei cittadini europei in ordine a priorità e fiducia?

Rony Hamoui ²²

Le priorità per i cittadini

Le opinioni, i bisogni, e alle aspettative dei cittadini europei così come emergono dall'ultima indagine demoscopica svolta alla fine dello scorso anno dalla Commissione Europea nei 28 Stati dell'Unione (*Eurobarometer* N.80) forniscono interessanti spunti per disegnare il programma per le prossime, ormai imminenti, elezioni europee.

Le interviste svolte su oltre 28.000 soggetti mostrano chiaramente l'ordine di priorità dei problemi che l'Unione Europea dovrebbe affrontare: in primo luogo ai cittadini europei sta a cuore la cattiva situazione economica, seguita dalla disoccupazione e dallo stato della finanza pubblica dei suoi membri.

Molto meno sentiti sono i problemi dell'immigrazione, dell'inflazione, della criminalità, ecc. (vedi tabella 1).

La stabilità del settore finanziario, a cui l'Unione nella scorsa legislatura ha dedicato la maggior parte delle energie (vedi Unione bancaria, Basilea 3 ecc.), non trova invece menzione in questa classifica.

Se poi fermiamo la nostra attenzione sull'opinione dei singoli paesi, troviamo poche differenze fra i 28 membri. Uniche eccezioni interessanti sono: la Germania dove l'ordine delle priorità risulta invertito, nel senso che la situazione delle finanze pubbliche degli Stati membri occupa il primo posto nelle preoccupazioni dei tedeschi; l'Inghilterra in cui il problema dell'immigrazione è relativamente più sentito; mentre in Italia la tassazione è vista con particolare inquietudine, atteggiamento comprensibile se si pensa alle infinite manovre fiscali che si sono succedute in questi anni.

Tav. 1 Quale è a tuo avviso il tema più importante che l'UE deve affrontare in questo momento?

	Situazione economica	Disoccupazione	Finanza Pubblica degli Stati	Immigrazione	Inflazione	Criminalità	Tassazione	Altro
UE-28	45%	36%	26%	16%	12%	8%	7%
Francia	48%	33%	28%	23%	12%	5%	4%
Germania	37%	32%	43%	22%	12%	9%	3%
Italia	44%	49%	14%	16%	17%	6%	21%
Spagna	58%	46%	21%	8%	9%	5%	8%
UK	38%	27%	20%	23%	11%	8%	4%
...

	Primo tema più frequentemente citato
	Secondo tema più frequentemente citato
	Terzo tema più frequentemente citato

²² Amministratore delegato di *Mediofactoring*. Docente di *Economia Monetaria* all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

Per affrontare la crisi

La stessa indagine mostra come i cittadini europei ritengano che l'UE, al pari degli Stati sovrani, sia l'organismo meglio attrezzato per affrontare gli effetti della crisi economico-finanziaria (vedi grafico 1).

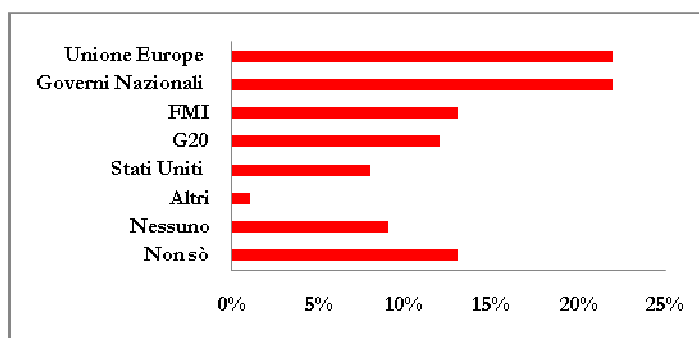
Questo convincimento è ulteriormente rafforzato da una serie di domande in cui una larga maggioranza degli intervistati si dicono convinti che gli Stati membri dovrebbero lavorare assieme per affrontare i problemi economici e finanziari (90%), che la crisi ha ulteriormente aumentato la necessità di cooperare (83%) e che un maggior coordinamento delle politiche economiche le renderebbe più efficaci (76%).

Nonostante la maggioranza dei cittadini europei, come anche molti economisti siano convinti che sia più facile uscire dalla crisi con politiche comunitarie, il dibattito politico sembra muoversi in direzione opposta.

Oggi in Italia, come in molti altri paesi europei, le proposte dei principali partiti sono polarizzate su due linee guida, apparente molto diverse: 1) la necessità di allentare i vincoli alle politiche di bilancio imposte dai trattati europei (*fiscal compact* ecc.) al fine di permettere ai singoli paesi di stimolare la domanda interna; 2) l'opportunità di uscire dall'euro per dare maggiore competitività al sistema produttivo.

Entrambe queste piattaforme politiche, pur nella loro diversità, hanno un comune denominatore: assegnare maggior autonomia alle politiche economiche delle singole nazioni. Gli stessi rigoristi nordici pensano che bastino seri programmi di riforme interne svolti da ciascun membro per promuovere la crescita economica. Al di là dei pro e dei contro delle singole posizioni, per altro abbondantemente discusse²³, oggi nessuno schieramento propone politiche economiche veramente europee, come richiedono la maggioranza della popolazione europea e forse il buon senso²⁴.

Grafico 1 - Quale istituzione è meglio in grado di affrontare la crisi economico finanziaria?



Sicurezza e difesa

Una larga maggioranza degli europei non limita l'importanza dell'Europa alla sfera macroeconomica ma la ritiene cruciale in molti altri campi che, contro qualsiasi logica, gli Stati membri hanno sinora bloccato.

²³ Baglioni A. (2014), *Uscire dall'euro? No grazie*, www.lavoce.info, 04.04.2014.

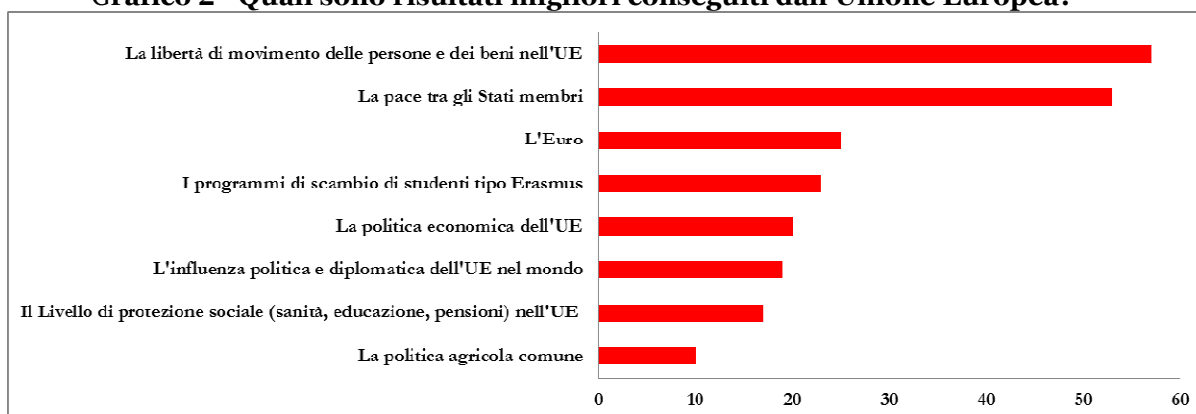
²⁴ Per inciso è interessante osservare come la stragrande maggioranza dei cittadini europei si dichiara favorevole a misure che affrontino rapidamente il problema del deficit e i debiti pubblici nel proprio paese (77%). Questa percentuale sale ulteriormente nel caso dell'Italia (80%).

Tra questi ci piace riconoscere la sicurezza e la difesa, dove il 73% degli intervistati ritiene più efficace iniziative comuni, la politica estera (63%), la risposta alle minacce e alle sfide globali (55%), la tutela dei cittadini (54%), la facilità di fare business nei paesi dell'Unione (62%). Unica eccezione rilevante è quella di creare le condizioni per trovare posti di lavoro (40%). Su questo tema tuttavia sinora poco o nulla è stato fatto dalle istituzioni europee.

Libertà per persone e beni

E' infine interessante ricordare che cittadini europei ritengono che i migliori successi dell'UE siano stati quelli di assicurare la libertà di movimento delle persone e dei beni, la pace tra gli stati membri, l'Euro e i programmi di scambio degli studenti. La politica economica svolta dall'Unione conquista, invece, una modesta quinta posizione, appena sopra la corporativa politica agricola europea e la scarsa influenza diplomatica dell'UE (vedi grafico 2).

Grafico 2 - Quali sono risultati migliori conseguiti dall'Unione Europea?



Perdita di fiducia

Questi riconoscimenti nei confronti dell'Europa solo apparentemente si scontrano con la fortissima perdita di fiducia osservata negli ultimi anni delle sue istituzioni e in particolare del Parlamento Europeo, della Commissione, Consiglio e soprattutto della Banca Centrale Europea, che abbiamo documentato in un articolo apparso su *La Voce* ²⁵.

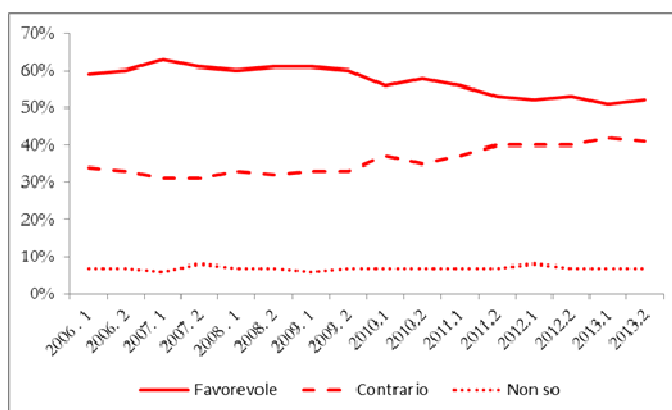
Certamente il mal funzionamento delle istituzioni ha aumentato le frustrazioni dei cittadini europei e dato spazio ai movimenti antieuropeisti, ma questo dovrebbe spingere le forze politiche più responsabili a riformarle per renderle più efficaci.

Anche l'Euro ha visto, negli ultimi anni, sotto i colpi della crisi, cadere drasticamente la sua popolarità (vedi grafico 3).

E' tuttavia interessante osservare come ancora oggi il 63% della popolazione dell'area Euro vede con favore la moneta unica, contro solo il 34% dei cittadini dei paesi fuori dall'area. In altre parole chi ha scelto di optare per una moneta comune la ritiene a larga maggioranza ancora la scelta migliore. Fra i paesi più favorevoli rimangono il Lussemburgo (79%), il Belgio (74%) e la Germania (71%), mentre in Italia il 53% del campione si dichiara a favore della moneta unica. Particolarmente rilevante appare il dato tedesco dove, forse, l'opinione dovrebbe essere disposta a fare qualche sacrificio in più per difendere la moneta europea, dati i benefici che i suoi cittadini dichiarano di trarne.

²⁵ Rony Hamaui, *Europei al voto con scarsa fiducia*, www.lavoce.info 11.3.2014

**Grafico 3 - Sei favorevole o contrario all'Unione Monetaria Europea e all'Euro?
(Campione UE-28)**



Cittadini e governanti

In conclusione diversamente dal passato, quando il progetto di unificazione europea venne guidato dalle élite politiche, oggi i cittadini europei sembrano molto più avanti dei loro governanti. Infatti, un programma ambizioso per l'Europa dovrebbe da un lato riconoscere come irrinunciabile la necessità di riformare le istituzioni comunitarie rendendole più democratiche, comprensibili e vicine ai cittadini²⁶, dall'altro l'Unione dovrebbe impegnarsi anche in campi finora ritenuti assoluto monopolio dei governi nazionali: in primo luogo le politiche del lavoro (perché non creare una agenzia europea che faciliti il collocamento intraeuropeo), della mobilità giovanile (lo studio delle lingue straniere è unanimemente riconosciuto un fattore di sviluppo individuale e collettivo²⁷, mentre in paesi come l'Italia è ancora vietato offrire corsi universitari solo in inglese), la tutela dei consumatori (molte leggi quali quella del "made in" approvate la Parlamento europeo vengono poi bloccate dalla Commissione), ma anche la politica estera, la sicurezza, la difesa ecc.

Chissà se un giorno le ambizioni di Renzi si spingeranno fino al punto di prendere quale riferimento le idee di Altiero Spinelli e Jacques Delors, invece, di limitarsi a chiedere l'allargamento dei parametri di finanza pubblica?

²⁶ Boitani A., R. Hamaui (2014), *L'Europa in bilico fra Unione Monetaria e Stato Federale*, in *La globalizzazione dopo la crisi*, Francesco Brioschi Editore, Milano, 103-139.

²⁷ Jan Fidrmuc and Jarko Fidrmuc (2014), *Foreign Languages and Trade*, CESIFO WORKING PAPER NO. 4670; Ginsburgh, V., Prieto-Rodriguez, J. (2006), *Returns to Foreign Languages of Native Workers in the EU*, mimeo

Quale è la posizione dell'Europa oggi nel contesto globale?

Roberto Santaniello ²⁸

Fin dalle origini

La costruzione comunitaria non si è sviluppata in una sorta di vuoto internazionale, al contrario, è stata da sempre influenzata da quello che oggi è conosciuto come il contesto globale. Fin dalle origini: il progetto europeo è stato disegnato tra le nebbie della nascente guerra fredda, dopo la conclusione della calda e sanguinosa seconda guerra mondiale. Per taluni, i dirigenti dell'URSS, la Ceca (Comunità europea del carbone e dell'acciaio) era uno strumento al servizio degli Stati Uniti, concepito come diretta conseguenza del piano Marshall e della sua impalcatura istituzionale, la nascente Organizzazione per lo sviluppo e la cooperazione in Europa.

In realtà, le Comunità europee originarie nascevano invece come progetto autonomo rispetto ai desiderata dell'amministrazione USA, sia nella visione che nelle modalità di azione. Il primo e concreto tentativo di integrazione sovranazionale europea è la soluzione che i leaders europei individuano dell'Europa per mettere fine alle divisioni interne. D'altro canto, il successivo passo, la nascita della Comunità economica, è in antitesi con i principi neo-liberisti e liberali contenuti nella costituzione mondiale del commercio internazionale, il GATT (Accordo Generale sulle Tariffe e il Commercio). La Cee crea infatti un blocco di integrazione regionale (accusata spesso di divenire una vera e propria "fortezza"), in deroga alle nascenti regole del commercio multilaterale.

Progetto europeo e relazioni internazionali

Molti sono gli esempi che collegano strettamente l'evoluzione del progetto europeo all'andamento delle relazioni internazionali. L'elenco è vastissimo e guarda caso tocca i nervi scoperti dell'attualità politica dell'Unione europea. Di questo elenco un tema primeggia su tutti: *l'energia*. Se agli inizi degli anni settanta l'ennesima crisi mediorientale ha condotto alla prima grande impennata dei prezzi del petrolio, facendo assaggiare all'Europa il sapore amaro della sua prima grave crisi economica, proprio in questi giorni l'evoluzione della crisi ucraina potrebbe essere causa di imprevedibili quanto drammatiche conseguenze per l'Europa e soprattutto per la sua bolletta energetica. Parallelamente alle vicende economiche e alle conseguenze di queste crisi, corrono le debolezze della politica estera dell'Europa, incapace di incidere in assenza di coesione politica al suo interno.

La storia si ripete. In altri momenti cruciali della storia europea, il contesto internazionale ha giocato un ruolo tutt'altro che marginale nel mettere a nudo le debolezze europee, quasi sempre in mezzo al guado tra il desiderio di giocare un ruolo di global player e la rispettosa (spesso disincantata) "accettazione" degli imperativi della *real politik*. La gestione della crisi della ex Jugoslavia da questo punto di vista fa scuola. In procinto di darsi un primo embrione di regole e strumenti di azione in materia di politica estera e della sicurezza nell'ambito del trattato di Maastricht, l'Europa cede alla logica degli egoismi nazionali ed è incapace di risolvere una sanguinosa crisi di cui essa stessa è stata causa per le sue contraddizioni e per un approccio tutt'altro che comune da parte dei governi europei. Da Maastricht in poi, quello della politica estera e della sicurezza è un cantiere ancora aperto, malgrado i progressi impressi dall'ultimo trattato

²⁸ Coordinatore del Centro Visite della Commissione europea a Bruxelles. Già direttore della Rappresentanza della Commissione europea a Milano.

conosciuto, quello di Lisbona, che ha istituito la figura dell'Alto Rappresentante della PESC. C'è ancora molto da fare, a cominciare dall'eliminazione dell'odiosa pratica del diritto di veto.

La “forza gentile”

Attenzione non tutto è negativo in questo racconto. L'Europa ha costituito pur sempre un riuscito tentativo di crescita ed occupazione con strumenti morbidi e non traumatici di integrazione tra economie tutt'altro che omogenee. Per molti paesi vicini e lontani, la costruzione comunitaria, con la sua “forza gentile” per dirla con le parole di Tomaso Padoa Schioppa, è stata una meta istituzionale da raggiungere o un esempio da imitare. La forte attrazione dei paesi dell'ex impero sovietico all'Unione europea è nei fatti: il grande allargamento dell'Unione, di cui ricorre quest'anno il decimo anniversario, è un risultato storico. O ancora, le forme di integrazione regionale, prima tra tutte il Mercosur, avviate in America latina, o in altre aree geografiche del mondo, sono esperienze emulative.

Global player, ma asimmetrico

E' innegabile che l'Europa ha giocato un ruolo di global player nel panorama delle relazioni internazionali. Lo ha fatto tuttavia in maniera “asimmetrica”, raggiungendo livelli di eccellenza nel campo delle relazioni economiche e, nel contempo, registrando, come si è visto, vistose delusioni, in quello delle relazioni politiche.

Pur all'interno del solco dei principi del commercio internazionale, la Comunità prima l'Unione europea poi hanno infatti saputo modulare le proprie politiche commerciali in base ai livelli di prosperità relative da parte dei loro partners.

Reciprocità e riduzione bilanciate delle barriere commerciali con paesi economicamente avanzati, generosità e maggiore apertura con i paesi meno sviluppati ai quali la politica commerciale europea ha concesso regimi preferenziali. Inoltre, l'Unione europea resta il maggiore donatore al mondo, rispettando la tradizione che la vuole come la più generosa e sensibile alle questioni delle grandi povertà.

- Un dinamismo importante che consente all'Europa di restare un attore centrale nelle relazioni commerciali pur vivendo oggi una crisi di crescita drammatica.
- Un dinamismo che, come vedremo in conclusione, sta assumendo una mutazione genetica adattandosi all'evoluzione della globalizzazione economica.

Nel processo di allargamento

Tornado alle relazioni politiche, la debolezza dell'Unione europea è chiara a tutti, con conseguenze che sono state a lungo nascoste a all'opinione pubblica europea.

Il processo di allargamento ha certamente costituito il più efficace *maquillage* di questa debolezza. Quest'ultimo è stata infatti l'oggetto principale della politica estera e della sicurezza dell'Unione europea. Si può anzi dire che allargamento e PESC hanno coinciso e che le nuove adesioni hanno finito per rappresentare il più visibile successo di questo approccio.

Con conseguenze certamente positive, ma anche con rischi di non poco conto. Tra questi le crescenti aspettative di altri paesi, a cominciare da quelli della Ex Jugoslavia (destinate a fare parte dell'UE) per arrivare a molti altri tra cui la stessa Ucraina. In questa prospettiva, dai contorni imprecisati, pesa senza dubbio la mancanza di una risposta chiara ad un altro chiaro e puntuale interrogativo: quali sono le frontiere dell'Europa ? Più volta posta, questa domanda è rimasta inesa, lasciando credere agli “altri” (gli attuali esclusi) la percezione che l'Europa resta più un concetto politico che geografico, alimentando dunque speranze ed aspettative.

Nobel per la Pace

La debole visione politica delle Comunità prima e dell'Unione europea, frutto di debolezze e di divisione nella politica estera, ha certamente pesato sulla "coscienza" di se dell'Europa e che certo si è vista rinfacciata dal vedersi attribuire inaspettatamente (e ampiamente in ritardo con la storia) il Premio Nobel per la Pace.

Detto dell'effetto magnete dell'Unione europea per i paesi di nuova adesione, la traballante dimensione politica ha certo influenzato la scarsa propensione ad identificare un modello di crescita comune e valori e principi da difendere a livello mondiale all'interno della globalizzazione dove affiorava nel frattempo il poderoso dinamismo dei paesi emergenti e di nuova industrializzazione.

Un modello di sviluppo economico europeo?

In quest'ottica, la crisi attuale è figlia di trent'anni di ritardi da parte delle istituzioni europee e dei loro leaders. A metà degli anni ottanta, gli studi sui costi della mancata integrazione europea, il Libro bianco sul completamento del mercato interno nonché un certo numero di documenti di prospettiva elaborati dalla Commissione europea, mettevano in luce i ritardi dell'Europa in termini integrazione dei mercati dei prodotti e dei servizi, di bassi livelli di innovazione e di ricerca scientifica e tecnologica.

Dieci anni dopo, a metà degli anni novanta, parallelamente all'introduzione dell'unione economica e monetaria, questi ritardi investivano la necessaria quanto complicata realizzazione delle riforme dei mercati del lavoro e dei sistemi di welfare rese necessarie, non solo dall'applicazione degli odiati parametri di Maastrich, ma dalla brusca frenata della crescita economica e dei nuovi scenari aperti dal consolidamento dello sviluppo della globalizzazione economica.

Il ritardo nel ritmo di realizzazione di queste riforme messe in atto a macchia di leopardo in Europa (certo non si può accusare alcuni paesi tra cui la Germania di averle realizzate), le rende oggi più urgenti e meno digeribili da parte dell'opinione pubblica. In questo quadro, l'assenza di un dibattito pubblico su questi temi, ha avuto come conseguenza di mettere in secondo piano un confronto di prospettiva sul modello economico europeo, non solo nell'opinione pubblica, ma anche tra gli attori coinvolti.

E' così che concetti come riforme strutturali e modernizzazione del modello sociale europeo hanno finito per essere considerati sinonimi di liberalizzazione selvaggia e azzeramento dei diritti dei lavoratori.

L'impegno verde

A dispetto dell'elaborazione di documenti di analisi e di prospettiva, certamente ben concepiti, come la *Strategia di Lisbona* e la sua continuazione "Europa 2020", le realizzazioni concrete sono state per deludenti. La lentezza, spesso contrarietà, ad affrontare con vigore ed urgenza tempestività la ampia concorrenza dei BRIC (Brasile, India, Cina) finisce per essere, in un processo che si autoalimenta, l'elemento che sollecita la messa in atto riforme ancora più draconiane.

La strada giusta è quella che è stata imboccata e che fu suggerita nel 1993 dal Libro bianco su "crescita, competitività e occupazione" elaborato per volere di Jacques Delors: sfruttare pienamente le potenzialità della *green economy* ed utilizzare le leve fiscali applicate alle fonti di energia inquinanti per drenare risorse pubbliche per investimenti in infrastrutture sostenibili ed non inquinanti in grado di far da volano alla crescita economica.

L'impegno verde dell'Unione europea si è tradotto nel suo indubbio ruolo di avanguardia nei processi che si sono aperti con la firma del Protocollo di Kyoto.

In questo ambito, l'UE deve continuare ad esercitare una effettiva leadership sia al suo interno ed all'esterno per affermare un nuovo modello di sviluppo.

Globalizzazione e commercio

Allo stesso tempo, l'Unione europea non può che assecondare l'attuale evoluzione del contesto politico della globalizzazione che sollecita maggiore apertura al commercio.

In precedenza, abbiamo parlato di mutazione genetica degli accordi commerciali conclusi dall'Unione europea. La nuova frontiera è oggi quella costituita dalla conclusione di accordi di libero scambio con specifiche aree geografiche, in particolare, quelle a forte espansione. Una tale prospettiva si è aperta con la firma dell'accordo di libero scambio con la Corea del Sud entrato in vigore nel 2011.

Accordi simili sono stati conclusi con altri paesi (tra cui il Canada) e di altri sono stati recentemente avviati i negoziati. E' il caso, per esempio del negoziato per un accordo di partenariato commerciale con gli Stati Uniti (il TTIP), dove la posta in gioco come si può immaginare è molto alta.

Contro illusori arroccamenti

La base di partenza di questi accordi, che naturalmente espongono l'Europa a una concorrenza esterna più forte è semplice: il 90% della domanda sarà generata al di fuori dell'Europa.

E la logica conclusione è che maggiore commercio si tradurrà in maggiore crescita economica ed aumento dell'occupazione.

Non si tratta di una sfida da poco per un'Europa che ha l'ambizione di contare nel mondo. Innanzitutto, se così fosse il fulcro della costruzione comunitaria, il mercato interno, finirebbe per giocare un ruolo meno importante.

Su questo forse non si è riflettuto abbastanza, anche se il Parlamento europeo ha provato a farlo. Di certo, come già da trent'anni, sarebbero necessarie politiche di investimento dell'EU che sostengano la ricerca tecnologica e l'innovazione e dunque abbiano effetti benefici sulla produttività e l'occupazione.

Questo è oggi il contesto globale in cui si muove oggi l'Europa. È bene saperlo, evitando come avviene spesso nel nostro paese, tardivi ed illusori arroccamenti. Ed è bene sapere che solo un rafforzamento della dimensione politica dell'Unione europea può consentirle di giocare un ruolo di prim'ordine nel Mondo.

Che cosa insegna la cultura della democrazia partecipata nelle istituzioni europee?

Pier Virgilio Dastoli ²⁹

Un cantiere di democrazia

L'integrazione europea - o meglio l'integrazione comunitaria, se ci si riferisce alle vicende che hanno inizialmente coinvolto sei paesi dell'Europa occidentale associando via via al nucleo iniziale quasi tutti gli Stati europei che appartenevano all'area dell'egemonia statunitense e poi una parte degli Stati europei usciti dall'area dell'imperialismo sovietico - è stata per sessantaquattro anni un inarrestabile cantiere di democrazia sovranazionale in costruzione.

Contrariamente all'opinione espressa alcuni anni fa da Galli della Loggia nell'editoriale di una sua effimera rivista, l'integrazione comunitaria non è stata il frutto di decenni di improvvisazione bensì la realizzazione progressiva del disegno dei "padri fondatori" (gli architetti nel cantiere) il cui obiettivo finale avrebbe dovuto essere la federazione europea.

Jean Monnet

"L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto", aveva scritto Jean Monnet nella Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 aggiungendo tuttavia: *"la fusione delle produzioni di carbone e di acciaio assicurerà subito la costituzione di basi comuni per lo sviluppo economico, prima tappa della Federazione europea, e cambierà il destino di queste regioni che per lungo tempo si sono dedicate alla fabbricazione di strumenti bellici di cui più costantemente sono state le vittime"*.

Si trattava della traduzione, in un contesto politico e geografico determinato, della concezione gradualista di Monnet fondata sulla teoria del funzionalismo di David Mitrany (*"The progress of International Government"*, 1933) e tradizionalmente contrapposta sia alla visione confederale sia a quella federalista di Altiero Spinelli.

A ben vedere, vi era tuttavia molto più convergenza negli obiettivi da realizzare fra la concezione monnettiana e quella spinelliana di quanto vi fosse in comune in Monnet con l'idea confederale di un sistema al cui interno gli Stati nazionali avrebbero dovuto comunque mantenere intatta la loro sovranità assoluta.

Superare Westfalia

Spinelli nel 1941 a Ventotene con Ernesto Rossi ed Eugenio Colorni e Jean Monnet da solo ad Algeri nel 1943 erano giunti, infatti, alle stesse conclusioni anche se nel "Manifesto" federalista ben più profonda e articolata era stata l'analisi delle cause della guerra e le ragioni per il superamento del modello vestfaliano dell'Europa.

I due nemici da battere erano da una parte la concezione della sovranità assoluta (*"rex est imperator in Regno suo"*) che travalicava e travalica la dimensione europea e, d'altra parte, l'organizzazione del continente europeo in Stati-nazione al cui interno molto spesso (forse con la sola eccezione dell'Italia e della Germania) lo Stato aveva creato l'identità nazionale e poi, per salvare stesso, aveva promosso la sua involuzione verso il nazionalismo.

Sia nel progetto federalista sia nel modello monnettiano c'era la convinzione secondo cui la libertà e la democrazia in Europa potevano essere riconquistate in modo durevole dopo la fine della guerra solo superando i principi della sovranità assoluta e creando le condizioni per mettere sotto controllo il "leviatano impazzito" (come lo chiamava Spinelli) del nazionalismo.

²⁹ Pier Virgilio Dastoli è presidente del *Movimento Europeo* in Italia e membro del Board del *Gruppo Spinelli* nel Parlamento Europeo

Democrazia sovranazionale

Né più né meno si trattava di avviare un processo che conducesse alla democrazia sovranazionale con due caratteristiche di fondo.

- La prima era legata alla necessità di stabilire regole (dovremmo dire “norme costituzionali”) che gli attori di questa nuova realtà internazionale si impegnavano comunque a rispettare senza condizionarle a convenienze transitorie o alla difesa di interessi nazionali, accettando anche che la violazione di queste regole potesse essere sanzionata da un organo giurisdizionale autonomo dagli Stati nazionali.
- La seconda era fondata sul principio essenziale di qualunque democrazia come lo spazio in cui istituzioni rappresentative della volontà dei cittadini garantiscono beni pubblici nell’interesse della collettività.

La prima caratteristica si è tradotta nel sistema comunitario che esprime una nuova forma di diritto a metà strada fra il diritto internazionale e quello interno, che i giuristi hanno definito *sui generis*.

Al centro del sistema, Jean Monnet aveva inizialmente collocato l’Alta Autorità della CECA con forti poteri di intervento nei settori dell’acciaio e del carbone, autonoma dagli Stati membri e tuttavia vincolato al contrappeso intergovernativo del Comitato dei Ministri.

Nel caso della CECA, la legittimità democratica del sistema era a senso unico nazionale perché l’assemblea parlamentare aveva “poteri” solo consultivi essendo inoltre esclusa qualunque forma di intervento sulla formazione dell’Alta Autorità o sul bilancio della CECA.

Culture politiche omogenee

Consapevoli delle potenzialità insite in un’assemblea transnazionale di un sistema destinato a evolvere verso forme politicamente sempre più integrate, i suoi membri hanno immediatamente adottato due decisioni che hanno positivamente influito sull’ordine europeo: essi si sono seduti negli emicicli di Lussemburgo e Strasburgo dividendosi non per nazionalità o per ordine alfabetico ma per culture politiche omogenee (quella di orientamento cristiano ispirata dall’originale concezione universalista, quella di orientamento socialista e socialdemocratico ispirata dall’originale concezione internazionalista e quella di orientamento liberale ispirata dall’originale orientamento cosmopolita) e hanno chiesto e ottenuto che i membri dell’Alta Autorità rispondessero periodicamente in aula delle loro attività estendendo questo metodo anche al dialogo con il presidente del Comitato dei Ministri.

Nel caso delle Comunità Economiche Europee, l’ampliamento degli obiettivi - dal mercato del carbone e dell’acciaio alla promozione “*mediante l’instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell’insieme della Comunità, un’espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati membri*” - ha spinto i governi a rendere più incisivo il ruolo della dimensione confederale e dunque della legittimità democratica nazionale indebolendo quello dell’esecutivo e rinviando a un futuro imprecisato il rafforzamento della dimensione parlamentare.

Federalisti e funzionalisti

Si aprì così una frattura fra la concezione federalista secondo cui all’ampliamento dei compiti (e dunque dei beni comuni da assicurare nella dimensione sovranazionale) doveva corrispondere un rafforzamento delle istituzioni potenzialmente federali (Commissione e Parlamento) e la concezione funzionalista secondo cui la democrazia partecipata degli

esecutivi avrebbe portato gradualmente e automaticamente alla realizzazione degli obiettivi. Jacques Delors, divenuto nel 1985 presidente della Commissione europea, ha usato per questo sistema l'espressione "metodo dell'ingranaggio".

La realtà ha dimostrato che la *democrazia partecipata* degli esecutivi, pur essendo fondata su criteri di legittimità sostanziale (i governi agiscono sulla base dei principi della democrazia rappresentativa a livello nazionale rispondendo delle loro azioni europee davanti ai loro parlamenti), non è efficace.

Essa non lo è perché essa non è stata in grado di raggiungere lo scopo prioritario dell'instaurazione del mercato comune ma anche perché il numero crescente delle sfide a dimensione europea (la perdita di competitività dell'economia europea, la degradazione ambientale, la disoccupazione strutturale, la mancanza di coesione territoriale...) ha messo a dura prova il metodo del negoziato permanente intergovernativo. Inoltre tale metodo è apparso totalmente inadeguato ogni volta che si è trattato di compiere un salto verso la dimensione federale com'è stato dimostrato dal primo tentativo di creare un'unione economica e monetaria all'inizio degli anni '70 (il piano Werner).

Spunti per il semestre di presidenza italiano

Come sappiamo la crisi che ha colpito l'Europa dal 2007 ha riaperto un grande dibattito su queste questioni che coinvolge non più e non soltanto taluni intellettuali – com'è avvenuto nella polemica fra Wolfgang Streeck e Juergen Habermas – ma ampi movimenti di opinione che si confrontano nella campagna per le elezioni europee del 25 maggio e si confronteranno ancor di più nella prossima legislatura europea.

La democrazia sovranazionale europea – tuttora *in statu nascendi* – appare ancora una volta come la soluzione politica ottimale per stabilire regole comuni e creare uno spazio all'interno del quale garantire beni pubblici nell'interesse della collettività, rappresentando al di fuori dell'Europa un incomparabile laboratorio politico, giuridico, economico, culturale e sociale.

Non è questa la sede per analizzare l'articolazione del quadro istituzionale europeo e la sua evoluzione nel tempo anche se la valutazione su quel che ci ha insegnato la "democrazia partecipata" a livello europeo impone una riflessione sulle luci e sulle ombre del suo funzionamento traendo delle conclusioni sui contenuti di un progetto riformatore, sul metodo e sui tempi per realizzarlo.

L'esperienza della democrazia europea ci insegna che l'unica istanza rappresentativa da cui potrebbe scaturire un progetto riformatore è il Parlamento europeo se in esso agiranno "legislatori del futuro" trovando le vie per rendere operativo il dialogo fra i due livelli di legittimità: quello dell'assemblea europea e quello dei parlamenti nazionali.

Il metodo per rendere operativo questo dialogo potrebbe essere la convocazione – come suggerì Mitterrand alla vigilia della caduta del Muro di Berlino e come si concretizzò poi a Roma sotto presidenza italiana per preparare il Trattato di Maastricht nel 1990 – di assise interparlamentari sull'avvenire dell'Unione alle quali il Parlamento europeo sottoporrebbe i termini essenziali del suo progetto in modo tale da acquisire un consenso maggioritario dei rappresentanti dei cittadini europei.

Tali assise sarebbero la migliore conclusione del semestre di presidenza italiana del Consiglio.

Come si profilano gli equilibri politici nel nuovo Parlamento europeo?

Alberto Martinelli è professore emerito a Scienze Politiche - Università degli Studi di Milano (di cui è stato preside) e presso cui svolge attività di ricerca e di formazione specialistica nell'area "Scienze Politiche e di Governo". Gli abbiamo rivolto – a conclusione del dossier promosso da ASPEL sul "temario" europeo in vista delle prossime elezioni del 25 maggio – alcune domande sulla previsione degli equilibri politici nel nuovo Parlamento europeo.

Una campagna elettorale con asprezze. Ma – rispetto a volte precedenti – con "più Europa". Quale giudizio generale sull'andamento della comunicazione che emerge dalla campagna?

Resta il dato che per molti elettori italiani (e sarà così anche in altri paesi) questa campagna è percepita come un referendum sul governo in carica, anche perché diversi partiti pongono la questione in questi termini. Ma è anche vero che si parla quotidianamente di Europa. Se ne parla tuttavia con un dibattito politico di qualità insufficiente, cioè il tema è generalmente segnalato come importante ma il trattamento è spesso rozzo. Spesso chi segue i confronti non ha elementi per entrare davvero nel merito dei problemi. Sono tuttavia d'accordo con l'affermazione che nella discussione "c'è più Europa".

Alcuni analisti indicano che l'insieme delle forze considerate euroscettiche o anche eurofobiche potrebbero incrementare il loro consenso fino al 30%. E' credibile questa previsione? E soprattutto che forza avrebbe nel nuovo Parlamento uno schieramento in realtà molto frammentato?

Ritengo che quella del 30% sia una previsione eccessiva. E' vero che questi gruppi sono in crescita di consenso. Dunque più voti e più seggi, ma non in misura così abbondante. Soprattutto Dei 751 seggi totali del prossimo Parlamento Europeo l'area dei partiti populistici *eurofobi* dell'UKIP britannico e altri tra loro separati potrebbe ottenere 35-40 seggi, i partiti nazional-populisti dell'alleanza promossa da Marine Le Pen e dall'olandese Wilders (a cui aderisce anche la Lega Nord e altri soggetti) hanno la probabilità di formare un gruppo capace di superare la soglia dei 35 eletti necessaria per costituire un gruppo generosamente finanziato nel PE. Insieme ad altri euroscettici sparsi, questi partiti dovrebbero portare l'insieme delle forze del "no" a un totale di circa 140/150 eletti, il 20% dunque non il 30%. Certo una presenza significativa. Con risvolti non necessariamente solo negativi, inducendo le grandi formazioni politiche tradizionalmente europeiste ad affrontare seriamente la questione reale del deficit democratico nell'Unione Europea (che è uno dei temi centrali del dibattito in corso). Ma la crescita degli eurofobi nel PE potrebbe, per contro, rendere permanente un compromesso 'al ribasso' delle scelte riformiste e innovative all'interno della grande coalizione, ritardando i tempi di attuazione di una politica di sviluppo equo e sostenibile della economia europea e di costruzione di una autentica unione sovranazionale dell'Europa politica.

Ecco, proprio questo è l'altro tema di previsione importante. Quello della qualità della solidarietà per fare un'Europa migliore e più forte. Socialisti, popolari, liberali e verdi: quale coesione, quale qualità democratica?

E' questa la domanda più rilevante. La crisi economica non può dirsi risolta, e non solo per il nostro paese, e le grandi coalizioni sono state viste in Germania e Italia

come un modo per gestirle. Ma i compromessi, inevitabili in tali contesti, non rendono questo tipo di soluzione migliore per la democrazia di quella di una autentica dialettica tra forse politiche concorrenti. Circa le scelte politiche della futura grande coalizione nella UE molto dipenderà dai risultati elettorali dei diversi partiti. Il Partito Socialista Europeo e il suo candidato alla presidenza della Commissione hanno recuperato buona parte del distacco che avevano nella precedente elezione rispetto al Partito Popolare Europeo e del suo candidato; un sorpasso socialista con conseguente presidente della Commissione favorirebbe un cambiamento nella direzione delle politiche per la crescita e l'occupazione. Quest'ultima fase della campagna è dunque molto importante.

Il rapporto tra l'Italia e l'Unione europea. Quale è il “cambio di marcia” che appare necessario per tornare a una funzione davvero co-decisionale?

Essere “paese fondatore” è una forza ma comporta anche una responsabilità, la responsabilità innanzitutto di avviare a soluzione almeno alcuni dei gravi problemi domestici, il che è anche il solo modo di apparire credibili ai partner europei. Negli scorsi anni i governi italiani sono stati raramente credibili all'estero e questa situazione va cambiata rapidamente e decisamente. Nella trattativa con i partner più esigenti vanno fatti valere i punti di forza del nostro paese, come il rango di secondo paese esportatore dell'Eurozona nel settore manifatturiero, il contributo netto che diamo alla UE, il non aver utilizzato (come la Spagna e la Grecia, ad esempio) il “fondo salva-Stati”, e così via.

Il governo italiano, ovvero il suo presidente in carica, potrebbe esprimere, come ha fatto in fondo per la sua stessa formazione, un approccio di discontinuità e di imprevedibilità circa le candidature al prossimo mandato in Commissione europea, oppure seguire logiche di negoziato che rendono quelle candidature “prevedibili”?

Propendo per l'idea che ci sia un approccio di discontinuità in linea con quanto Renzi cerca di attuare in politica interna.

Letture e riferimenti

- Baglioni A. (2014), “Uscire dall’euro? No grazie”, www.lavoce.info, 04.04.2014.
- Bini Smaghi L. (2014), *33 False Verità sull’Europa*, Bologna, il Mulino
- Blyth M. (2013), *Austerity. History of a Dangerous Idea*, Oxford, Oxford University Press.
- Boitani (2012), “Il baco dell’unione monetaria europea: l’assenza di una politica fiscale federale”, in Carlomagno, *Euro ultima chiamata*, Francesco Brioschi Editore, Milano, 99-120.
- Boitani A., Hamauì R. (2012), “Dall’Unione Monetaria all’Unione Bancaria e oltre”, Osservatorio Monetario n. 3/2012, ASSBB, Università Cattolica.
- Boitani A., Hamauì R. (2014), “L’Europa in bilico fra Unione Monetaria e Stato Federale”, in *La globalizzazione dopo la crisi*, Francesco Brioschi Editore, Milano, 103-139.
- Bonvicini G. (2014), “Towards a new procedure for appointing the president of the European Commission”, TESP policy paper.
- Bordignon M. (2012), “Verso l’unione fiscale o verso il collasso dell’euro?”, in Carlomagno, *Euro ultima chiamata*, Milano, Francesco Brioschi, 139-155.
- Bordignon M. (2012), *Europa. La casa comune in fiamme*, intervista a cura di Levi S., Il Mulino, Bologna.
- Buti M. et als. (2014), “Delivering the Eurozone Consistent Trinity”, www.voxeu.org, 01.04.2014.
- Canonica M., Padoan P. (2014), *La diversità come ricchezza*, Torino, Einaudi.
- Cerniglia F., Pagani L. (2014), “Political knowledge and attitudes toward (de)centralization in Europe” Working Paper No. 272, Università di Milano – Bicocca.
- Dastoli P.V. e Santaniello R. , *C'eravamo tanto amati. Italia, Europa e poi?*, Egea, Milano, 2013.
- Daveri F. (2014), “Svalutazione e inflazione: cosa dicono i dati”, www.lavoce.info, 18.04.2014.
- De Grauwe P. (2012), “In search of symmetry in the Eurozone”, CEPS Commentary, 02.05.2012.
- De Grauwe P. (2013), “Design failures in the Eurozone: Can they be fixed?”. London School of Economics, Europe in Question Paper No. 57/2013.
- Fabbrini S. (2014a) “Alternative views on the European Union: which institutional Architecture?” In Piattoni S. (ed.), *The European Union: Institutional Architectures and Democratic Principles in times of crises*, Oxford University Press.
- Fabbrini S. (2014b) “The Euro crisis and the Constitutional Disorder of the European Union” in Caporaso J. and Rhodes M., *The Political and Economic Dynamics of the Eurozone Crisis* (di prossima pubblicazione).
- Hamauì R. (2012), “The taste of the pudding is in the eating: ovvero l’Unione Monetaria Europea alla prova dei fatti e (soprattutto) della crisi”, in Carlomagno, *Euro ultima chiamata*, Francesco Brioschi Editore, Milano, 61-98.
- Hamauì R. (2014), “Europei al voto con scarsa fiducia”, www.lavoce.info, 11.03.2014.
- Hassan F., G.I.P. Ottaviano (2013), “Productivity in Italy: The great unlearning”, www.voxeu.org, 30.11.2013.
- Irwin N. (2014), “How underpaid German works helped cause Europe’s debt Crisis”, The New York Times, 22 Aprile.
- Laconte, C. (2010), *Understanding Euroscepticism*, London, Palgrave Macmillan
- Lippi F., F. Schivardi (2014), “L’insostenibile pesantezza dell’euro?”, www.lavoce.info, 11.04.2014.
- Manasse P., T. Manfredi (2014), “Flessibilità, mito infranto del lavoro in Italia”, www.linkiesta.it/ebook-lavoro-incentivi, 07.03.2014.
- Manasse P., T. Nannicini, A. Saia (2013) “Euro sì, euro no”, www.linkiesta.it/ebook-euro, 24.12.2013.

- Martinelli A. (2013), *Mal di nazione. Contro la deriva populista*, Università Bocconi Editore, Milano.
- Micossi S. (2013), “How the EZ crisis is permanently changing EU Institutions”, CEPR, Policy Insights n. 65.
- Olivi B. e Santaniello (2010), R., *Storia dell'integrazione europea. Dalla guerra fredda alla costituzione dell'Unione*, Il Mulino, Bologna (edizione aggiornata)
- Rolando S. (2014), “Europa. La spinta (ora frenata) dell'integrazione”, in *Comunicazione, poteri e cittadini. Tra propaganda e partecipazione* (pp. 102-104), Egea, Milano.
- Tamborini R. (2013), “Transatlantic austerity 2010 - ...”, DEM Discussion Papers No. 10/2013, Università di Trento.
- Usherwood S., Startin N., (2013) “Euro scepticism as a Persistent Phenomenon”, *Journal of Common Market Studies*, 51, pp. 1-16.
- Zingales L. (2014), *Europa o no. Sogno da realizzare o incubo da cui uscire*, Milano, Rizzoli.



immagine tratta dal sito www.issifra.cnr.it
 (Istituto di studi sui sistemi regionali, federali e sulle autonomie “Massimo Severo Giannini”)