IL FEDERALISTA

rivista di politica

Sperare in una permanenza di armonia tra molti Stati indipendenti e slegati sarebbe trascurare il corso uniforme degli avvenimenti umani e andar contro l'esperienza accumulata dal tempo.
Hamilton, The Federalist

ANNO XLVII, 2005, NUMERO 3

ISSN 0392-1042

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Giovanni Vigo

Il Federalista è stato fondato a Milano nel 1959 da Mario Albertini con un gruppo di militanti del Movimento federalista europeo e viene attualmente pubblicato in inglese e italiano. La base teorica della rivista sta nei principi del federalismo, nel rifiuto della concezione esclusiva della nazione e nella ipotesi che abbia avuto inizio l'era sovranazionale della storia umana. Sul piano dei valori *Il Federalista* intende servire in primo luogo la causa della pace.

Sotto gli auspici della Fondazione Europea Luciano Bolis e del Centro di Studi sul federalismo Mario Albertini, di Pavia. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Europa € 25, altri paesi € 30 (invio per posta aerea). Editrice EDIF Onlus, via A. Volta, 5 I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273. www.euraction.org

ANNO XLVII, 2005, NUMERO 3

INDICE

Il problema della difesa europea e il nucleo federale pag. 137

GUIDO MONTANI, *Il ruolo del bilancio europeo nella politica economica europea* » 144

MARIO ALBERTINI, *La crisi dell'ordine urbano e il pensiero di Jane Jacobs* » 178

NOTE

La Conferenza di Messina e lo sviluppo dell'unificazione europea (Sergio Pistone) » 192

INTERVENTI

La creazione di una avanguardia europea (Henri de Grossouvre) » 202

Indice dell'anno XLVII (2005) » 210

Il problema della difesa europea e il nucleo federale

I risultati del sondaggio autunnale realizzato per la Commissione europea (Eurobarometro n. 64) offrono molti spunti di riflessione sullo stato d'animo dei cittadini europei, sulle loro attese e sui compiti di cui dovrebbe farsi carico l'Europa se non vuole perdere definitivamente la propria identità.

Le attese dei cittadini sono tutte improntate al pessimismo e la loro fiducia nelle istituzioni europee si sta rapidamente indebolendo. Nell'autunno del 2004 gli europei che riponevano una piena fiducia nella Commissione di Bruxelles erano il 52%, un anno dopo erano scesi al 46%; nel caso del Parlamento europeo sono passati dal 57 al 51%. Nello stesso arco di tempo, coloro che consideravano «positiva» l'immagine dell'Unione europea sono scesi dal 50 al 44%, mentre sono aumentati dal 15 al 20% i cittadini che la consideravano «negativa». E' rimasta invece sostanzialmente stabile la percentuale degli interpellati favorevoli ad una politica europea di difesa e di sicurezza (78% alla fine del 2004, 77% alla fine del 2005) e ad una politica estera comune (il 68% contro il 69%).

Non è il caso di sopravvalutare i risultati di un sondaggio che possono essere influenzati da preoccupazioni momentanee o da perturbazioni congiunturali. Tuttavia, considerate nel loro insieme, le risposte fornite dagli interpellati rivelano, al di là di ogni dubbio, che i cittadini ripongono sempre meno speranze in questa Europa. Come meravigliarsene? L'Unione non è stata capace di rilanciare l'economia che stenta ormai da anni, non è stata in grado di intaccare lo zoccolo duro della disoccupazione, di parlare con una sola voce nei momenti più gravi della crisi irachena, ed è incapace di esercitare la benché minima influenza nella politica mondiale. La presa di distanza dei cittadini nei confronti di questa Europa è l'inevitabile risultato della sua impotenza.

Tuttavia questo stato d'animo non impedisce loro di vedere con maggior chiarezza delle classi politiche nazionali che l'Europa è comunque necessaria per non subire passivamente le conseguenze derivanti

dall'instabilità politica del pianeta, dal terrorismo internazionale, dall'emergere di nuove potenze come la Cina (e, fra non molto, l'India), dalla crisi energetica che si profila all'orizzonte, dall'aggravarsi dei problemi ambientali ecc. Una larga maggioranza di cittadini è perfettamente consapevole che in questi settori non esistono alternative all'Europa. E' quindi ragionevole pensare che sarebbero disposti alla cessione della sovranità in queste materie se la loro gestione venisse affidata ad un governo europeo efficiente. Il vero problema, dunque, è come passare dall'Europa imbelle di oggi all'Europa capace di agire di domani.

La sola risposta razionale, che era già stata prefigurata fin dal 1941 da Altiero Spinelli nel Manifesto di Ventotene, *è quella di creare uno Stato federale europeo al quale trasmettere i poteri necessari per assolvere i compiti che gli Stati nazionali non sono più in grado di svolgere. A questo esito ci si era avvicinati al tempo della Ced quando, insieme al problema dell'esercito europeo, si pose con forza anche quello del potere politico che doveva controllarlo. La colpevole inerzia di alcuni paesi, l'ostilità dei nazionalisti più incalliti e la sfortuna fecero naufragare il progetto.*

Le tappe successive del processo di unificazione europea hanno seguito una via più tortuosa e i progressi più rilevanti, come l'elezione diretta del Parlamento europeo e la creazione della moneta unica, sono stati compiuti sotto la spinta della necessità, per risolvere problemi che richiedevano una risposta urgente. Oggi il nodo da affrontare è di nuovo quello della difesa non perché l'Europa ha un nemico alle porte com'era l'Unione Sovietica al tempo di Stalin, ma perché in un mondo dominato dal disordine e dalla violenza, una difesa credibile è la condizione necessaria per garantire la propria sicurezza e la propria indipendenza, per intervenire in maniera efficace nelle aree in preda al disordine e per condurre una politica estera capace di favorire la nascita di un sistema mondiale meno squilibrato.

Non si può contribuire all'avanzamento della condizione umana senza un progetto globale che affronti tutti i problemi cruciali (la povertà, il sottosviluppo, la questione ambientale, la pace ecc.); ma non si può realizzarlo se non si dispone del potere necessario per sostenerlo ovunque, anche contro coloro che vorrebbero impedirne l'attuazione. Una componente essenziale di questo potere è la difesa.

* * *

Negli ultimi anni della guerra fredda dominati dalla figura di Gorbaciov, sembrò delinearsi la possibilità di una transizione pacifica verso un mondo multipolare nel quale le grandi potenze, i paesi in via di sviluppo, le aree che si stavano integrando (in primo luogo l'Europa occidentale e l'America latina) e le potenze emergenti erano destinati a diventare i protagonisti attivi della costruzione e del governo di un nuovo ordine mondiale più pacifico e più avanzato. Dopo la dissennata corsa agli armamenti dei primi anni Ottanta si ebbe per un attimo l'impressione che la ragione potesse prevalere sulla forza.

Ma il crollo dell'URSS, che pure aveva suscitato la speranza di una marcia senza ostacoli verso la democrazia e la libertà (era «la fine della storia» proclamata da Francis Fukuiama), ha fatto precipitare il pianeta in una situazione di incertezza. Il «governo del mondo» che, sia pure su basi non democratiche, era in qualche modo garantito dall'equilibrio bipolare impedendo alle due superpotenze di sconfinare in terreni troppo rischiosi e imponendo una parvenza di ordine nelle zone calde, è venuto meno insieme al crollo del pilastro sovietico, favorendo l'emergere di una pericolosa anarchia. Gli Stati Uniti — che dall'inizio degli anni Novanta erano rimasti l'unica superpotenza — di fronte all'escalation dei conflitti armati, alle azioni del terrorismo internazionale culminate con la strage dell'11 settembre e all'accumularsi dei problemi irrisolti, sono stati indotti a ricorrere sempre più spesso alla ragione delle armi anziché a quella della politica. Non avendo più — e non per colpa loro — interlocutori con i quali fare i conti, essi si sono inoltrati sulla via di un pericoloso unilateralismo che, sebbene abbia spesso orientato la loro condotta anche in passato, non aveva mai assunto un volto così sprezzante come quello mostrato negli ultimi anni.

Alcuni segni di questo atteggiamento si erano già manifestati durante la crisi jugoslava ma lo scudo della Nato era riuscito in qualche modo a mascherarli. La cosa non è stata invece più possibile nel caso dell'Iraq. Nei mesi precedenti l'intervento militare, l'amministrazione americana non ha esitato a manipolare la realtà pur di racimolare qualche giustificazione per una guerra assurda; non ha lesinato i giudizi più sprezzanti nei confronti dei governi che non avevano sostenuto incondizionatamente la sua politica; non ha avuto ritegno a mettere gli uni contro gli altri i paesi della «vecchia Europa» e quelli della «nuova Europa». La crisi fra le due sponde dell'Atlantico — la più grave del secondo dopoguerra — è stata a poco a poco riassorbita non perché gli americani avessero riconosciuto le buone ragioni della «vecchia Europa», ma perché quest'ultima ha abbandonato gradualmente la scena lasciando l'intera ribalta agli «alleati» più fedeli degli Stati Uniti.

Se è vero, come hanno scritto alcuni commentatori, che l'Europa è stata la terza vittima della guerra irachena, è ancor più vero che è stata la prima vittima di sé stessa. Gli Stati Uniti non hanno provocato le lacerazioni che sono venute alla luce in quel frangente; hanno semplicemente approfittato delle divisioni esistenti all'interno dell'Unione per rompere l'isolamento nel quale stavano precipitando. Se gli europei — o una parte di essi — vogliono risalire la china e riprendere il cammino tracciato all'inizio degli anni Cinquanta, devono dunque porsi il problema di ricuperare la propria indipendenza creando una difesa autonoma, e devono titare tutte le conseguenze che ne derivano sul piano delle nuove istituzioni da creare. La difesa — e i settori connessi della politica estera e della sicurezza — può così diventare il punto sul quale far leva per riprendere il cammino che si è interrotto dopo Maastricht e per portare a compimento il processo di unificazione con la fondazione dello Stato federale europeo.

* * *

Negli anni più recenti il tema della difesa europea è stato spesso evocato ma pochi lo hanno affrontato con la stessa lucidità di Karl Lamers (ne abbiamo già parlato in questa rivista e in altre pubblicazioni federaliste) e di Jean-Marie Le Breton, un diplomatico francese di alto rango e un fine conoscitore della storia europea del XX secolo, che ha di recente scritto un articolo emblematicamente intitolato «La défense des 'Etats-désunis' d'Europe» (in Défense nationale et securité collective, *dicembre 2005). Tutte le discussioni che si sono intrecciate intorno alla necessità di una difesa europea non sono riuscite a superare la contraddizione interna di cui è vittima. Contro coloro che sostengono che la difesa dell'Europa non può essere credibile se non coinvolge la Francia e il Regno Unito, i soli paesi dotati di un armamento efficace, Le Breton si pronuncia in questi termini: «La difficoltà sta nel fatto che la Gran Bretagna privilegia i legami con l'Alleanza [atlantica] e vuole inquadrare la difesa europea nell'ambito della Nato, il che equivale a dire che non vuole una difesa europea autonoma. E' più facile creare una difesa europea senza volontà politica oppure senza i mezzi militari già esistenti? Certo, un esercito — soprattutto un esercito multinazionale — non si improvvisa. Ma non si dimentichi con quale rapidità, dopo il 1941, le democrazie hanno saputo dotarsi di uomini, di stati maggiori e di armi per vincere la guerra. Al contrario, prima di questa presa di coscienza, i mezzi di cui ciascuno disponeva non avevano consentito di sbarrare la*

strada ai nazisti. La volontà è manifestamente più importante dei mezzi. Senza una volontà comune la difesa europea è un'illusione».

I recenti tentativi di creare corpi militari europei — che, per la verità, europei non sono — testimoniano più la percezione di un problema che non la volontà di risolverlo. Essi si sono dissolti nel nulla non per le difficoltà tecniche connesse alla fusione di più eserciti, ma per l'approccio adottato nei confronti del problema europeo nel suo complesso. Scrive ancora Le Breton: «Il 'metodo Monnet' ha funzionato molto bene finché si è trattato di creare un'unione doganale e di stabilire le regole della concorrenza — in altre parole, per creare il mercato unico. Si è rivelato un po' meno efficiente nel caso della moneta unica abbandonata al suo destino non avendo alle sue spalle una precisa volontà politica. E' del tutto insufficiente quando si giunge al cuore della sovranità statale, vale a dire quando sono in causa la politica estera e la difesa. In questo caso non ci sono che due alternative: la coalizione o l'integrazione. In una coalizione gli Stati non rinunciano definitivamente alla loro sovranità e possono riprendersela in qualsiasi momento. La storia europea ci offre innumerevoli esempi di coalizioni che sembravano durature e che si sono invece dissolte nello spazio di un mattino».

La seconda alternativa, l'integrazione, non è concepita da Le Breton nel senso vago in cui il termine viene abitualmente usato, ma come un processo che deve sfociare nella creazione di un nuovo Stato. Un obiettivo così ambizioso, egli sottolinea, non può essere oggi il risultato di una iniziativa che coinvolge fin dall'inizio tutti i paesi dell'Unione. Al contrario, i «dirigenti della 'vecchia Europa' dovranno mettersi d'accordo per proporre ai loro popoli la rinuncia ad una parte della sovranità. E non potranno farlo se non proponendo un progetto fondato su un'aspirazione comune. E' evidente che evocare in questo contesto le 'missioni di Petersberg' o l'invio in Africa di qualche centinaio, o anche di qualche migliaio, di soldati per ristabilire la pace o le libertà democratiche, equivale ad una presa in giro. Così come il 'metodo Monnet' non ha determinato il passaggio dal mercato unico alla Federazione europea, alla stessa stregua affidare ad un'autorità priva di legittimazione una parte degli eserciti nazionali, non permetterà di creare un esercito europeo».

Per i federalisti queste affermazioni suonano come una conferma del loro pensiero e della loro azione. Dal Manifesto di Ventotene in poi hanno sistematicamente denunciato tutti gli escamotages inventati dai governi nazionali per puntellare il loro traballante potere, opponendo ad essi il metodo costituente che rappresenta il passaggio necessario per la

fondazione di un nuovo Stato democratico. Ma ormai non sono più soltanto i federalisti a pensarla così. Un osservatore perspicace come Jean-Marie Le Breton ha saputo cogliere con rara lucidità la natura delle alternative in campo, e proporre una via concreta per giungere ad una soluzione definitiva del problema.

«E' venuto il momento, scrive nel suo articolo, di riprendere l'esame del progetto di Unione federale e quello dell'esercito europeo. La crisi irachena ha mostrato che un numero non trascurabile di paesi europei ha scelto di rimettere la propria difesa e la propria autonomia nelle mani del Presidente degli Stati Uniti, come Carlo IV di Spagna aveva rimesso il suo trono e la sua missione 'nella mani del grande amico e alleato Napoleone'. Questo gruppo di paesi non ha alcun desiderio di condurre una vita indipendente. E' invece contento di far parte della clientela americana. Al contrario, gli Stati che non hanno alcuna intenzione di abdicare alle loro responsabilità comincino a prendere coscienza del fatto che potranno realizzare i loro obiettivi solo mettendo in comune i loro mezzi... Per continuare ad 'esistere', a svolgere un ruolo, la Francia e la Germania devono unire le loro forze e lanciare un appello agli Stati che condividono le loro aspirazioni. Nel mondo attuale la Francia e la Germania non possono più esprimere la loro volontà né riaffermare la loro indipendenza senza una unione federale».

Le conclusioni di Le Breton sono molto nette e chiamano in causa non solo i due paesi che sono stati all'origine del disegno europeo, ma anche gli altri paesi che, raccogliendo il loro appello, hanno reso possibile la sua parziale realizzazione. «Se gli Stati fondatori vogliono ancora che il loro destino dipenda dalle loro libere scelte, se vogliono che questo destino non sia deciso a Washington da una 'Commissione americana', come temeva Paul Valéry, e forse domani a Mosca o a Tokyo, c'è una sola via possibile: quella di un'unione da realizzare mediante un Patto federale».

Il nocciolo della questione sta tutto in questa formula. Gli estenuanti negoziati che servono soltanto a rattoppare il tessuto lacerato dell'Unione, le proposte velleitarie come il Piano Delors o l'Agenda di Lisbona (velleitarie non perché fossero e siano utopistiche, ma perché l'Unione non dispone del potere di attuarle), l'impotenza dell'Europa di fronte alle tragedie del mondo, avranno come conseguenza inevitabile quella di scavare un baratro sempre più profondo tra l'Unione e i suoi cittadini fino al punto in cui le sirene del nazionalismo e delle divisioni etniche riprenderanno il sopravvento. Certo, non è facile smontare la costruzione europea, cancellare la moneta unica, disarticolare la massa di

interessi e di aspettative che si collocano ormai da tempo al di sopra delle frontiere. Ma nessuna costruzione instabile può resistere a lungo se non viene ancorata a solide fondamenta. A questa regola non può sfuggire nemmeno l'Unione.

Il ruolo del bilancio europeo nella politica economica europea

GUIDO MONTANI

1. *Una moneta federale senza un sistema fiscale federale.*

L'Europa deve oggi affrontare problemi simili a quelli degli anni Trenta del secolo scorso, quando Keynes denunciava lo spreco delle risorse causato da un sistema economico che non era in grado di garantire la piena occupazione. Da decenni l'economia europea cresce a tassi molti inferiori a quelli potenziali. Non riesce a tenere il passo con la più dinamica economia statunitense e soffre la concorrenza delle nuove potenze mondiali, come la Cina e l'India. I tassi di disoccupazione in Europa sono elevati, il mercato del lavoro crea solo un'occupazione precaria e il Welfare State, il cosiddetto modello sociale europeo, è sottoposto a critiche per i suoi costi insostenibili.

Gli economisti non riescono ad elaborare proposte convincenti di politica economica. Il punto di partenza delle loro analisi è l'Unione monetaria, ormai compiuta con l'istituzione della Banca centrale europea e dell'euro. Il Patto di Stabilità e Crescita completa il quadro imponendo vincoli ai deficit dei bilanci nazionali e al volume del debito pubblico. Quasi tutta la letteratura sull'argomento denuncia i limiti di un sistema economico ormai unificato sul terreno monetario, ma funzionante ancora, per quanto riguarda la politica fiscale, con sistemi nazionali. Tuttavia, i rimedi vengono ricercati all'interno dei margini di manovra concessi dal Patto di stabilità e crescita. Le eventuali potenzialità offerte da un sistema fiscale federale sono ritenute interessanti, ma non realistiche nel breve periodo (1).

In questo saggio si cercherà di superare questo tabù prendendo esplicitamente in considerazione gli effetti di un Piano europeo per la crescita e l'occupazione finanziato con risorse proprie, dunque con un bilancio europeo adeguato. L'Unione monetaria è a un bivio. La classe politica, o almeno una parte di essa, di fronte a problemi economici

complessi, preferisce accusare l'Unione monetaria di provocare la stagnazione, invece di prendere in considerazione la possibilità di creare un sistema fiscale federale europeo. In effetti, non vi sono differenze sostanziali tra il Federal Reserve System statunitense e il Sistema europeo di Banche centrali. L'euro e il dollaro sono due monete federali. Ma esistono differenze sostanziali tra i due sistemi fiscali. Gli Stati Uniti possono contare su una fiscalità federale consistente, a differenza dell'Unione europea. L'Unione monetaria rischia dunque di diventare il capro espiatorio di una visione politica miope e conservatrice.

Il nostro obiettivo è di indicare solo i grandi orientamenti di una riforma della fiscalità europea. Il bilancio dell'Unione ha una lunga storia e svolge, sotto alcuni aspetti, come il riequilibrio territoriale, un ruolo niente affatto secondario. Per quanto riguarda il rapporto tra politica monetaria e fiscale, la Commissione europea elabora le cosiddette *Broad economic policy guidelines* (BEPGs) per coordinare i bilanci nazionali nel quadro stabilito dal Patto di stabilità e di crescita e pubblica una relazione annuale (in *European Economy – Public finances in EMU*) sulla situazione delle finanze europee senza prendere in alcuna considerazione il bilancio dell'Unione a fianco dei bilanci nazionali. Il bilancio dell'Unione è considerato un puro ausilio amministrativo che non ha alcuna funzione autonoma nella politica economica dell'Unione. Ci proponiamo di dimostrare che è necessario elaborare una prospettiva finanziaria in cui compaiono non solo gli n bilanci nazionali, ma $n + 1$ bilanci. Va dunque ricercata la funzione specifica del bilancio europeo nei confronti dei bilanci nazionali. A nostro parere, il bilancio dell'Unione deve essere riformato al fine di poter fornire alcuni beni pubblici europei cruciali.

Questo problema non è ignorato dagli economisti (2). Uno studio promosso dalla Banca centrale europea esplora le possibili modifiche istituzionali che potrebbero accrescere le dimensioni del bilancio europeo, oggi modeste, e la sua efficienza, anche grazie alla possibilità di finanziare dei beni pubblici europei. Gli autori individuano un *trade-off* tra efficienza e legittimità. Il loro punto di vista è che l'attuale situazione finanziaria dell'Unione si trovi già sulla frontiera esterna della relazione efficienza-legittimità. Per andare oltre, sarebbe necessario compiere un passo in avanti rispetto all'«attuale stato dell'integrazione europea» (3). Questo punto di vista è condivisibile. Occorre essere consapevoli che la fornitura di beni pubblici europei impone di ridiscutere «l'attuale stato dell'integrazione europea». L'Europa, se vuole risolvere i suoi gravi problemi di inefficienza economica, deve compiere un ulteriore passo

verso la sua unificazione politica. Nelle *Conclusioni*, si indicheranno sommariamente le riforme istituzionali necessarie per realizzare il Piano europeo proposto.

Infine, in una *Appendice* si discute del valore aggiunto di un investimento pubblico europeo rispetto al valore di un investimento di pari ammontare fatto da un governo nazionale. Quando è in discussione la fornitura di beni pubblici europei, un euro speso dai governi nazionali produce meno reddito di un euro speso da un governo europeo.

2. *Cenni storici del problema.*

E' necessario richiamare brevemente la concezione originaria dei rapporti che dovrebbero esistere tra Unione monetaria e fiscalità federale, perché l'attuale posizione dei governi europei — che vorrebbero ridurre ulteriormente il già striminzito bilancio comunitario (poco più dell'1% del Pil europeo) — si pone agli antipodi dei primi progetti di integrazione monetaria. Quando il sistema di Bretton Woods entrò in crisi e poi crollò definitivamente, i governi europei incaricarono Pierre Werner di proporre un Piano di unificazione monetaria entro un decennio. Il Piano Werner (4) prevedeva che al termine del processo decennale di convergenza, nel 1980, quando i cambi fossero stati dichiarati irreversibilmente fissi, il bilancio comunitario venisse aumentato in modo consistente per consentire alla Commissione di affrontare adeguatamente i problemi di coesione sociale e di crescita dell'economia europea. Dopo il fallimento del Piano Werner, la Commissione Jenkins propose il rilancio dell'unificazione monetaria su nuove basi e incaricò un gruppo di studio di redigere un rapporto sulle finanze dell'Unione. Il Rapporto MacDougall (5) prevedeva che il bilancio comunitario avrebbe dovuto raggiungere la dimensione del 2-2,5% del Pil europeo nella fase pre-federale, cioè prima della creazione della moneta europea e di una vera Federazione, con l'istituzione di una difesa europea, che avrebbe comportato un ulteriore aumento del bilancio (sino al 5-7% del Pil; con la difesa, sino al 7,5-10%).

Come noto, il rilancio dell'unificazione monetaria degli anni Settanta non portò alla moneta europea, ma allo SME (Sistema monetario europeo), un sistema di cambi fissi tra le monete europee, senza la creazione di una Banca centrale europea. L'Europa rimase in questa situazione di incertezza, tra unione e disunione monetaria, per molti anni. Solo dopo il crollo dell'URSS e la riunificazione tedesca, venne deciso a Maastricht, nel 1991, il passaggio dallo SME all'Unione monetaria. L'allora Presidente della Commissione europea, Delors, che guidò l'Unione verso la

realizzazione della moneta unica, nel 1993 propose anche il Piano *Crescita, competitività e occupazione* (6), in cui si affrontava il problema di realizzare, a fianco della moneta europea, anche una serie di investimenti strutturali nei settori fondamentali dell'informatica e delle reti transeuropee di comunicazione al fine di mettere l'Europa nella condizione di rispondere alla sfida della globalizzazione, proveniente sia dai paesi più avanzati, come gli USA e il Giappone, sia dai paesi emergenti a basso costo del lavoro. Se l'Unione non fosse stata in grado di accrescere la sua efficienza e competitività internazionale — questa era la ragione fondamentale del Piano — avrebbe corso il rischio di avviarsi verso una pericolosa stagnazione e tentazioni protezionistiche (Europa fortezza). Al contrario, la realizzazione del Piano le avrebbe consentito non solo di tener testa alla concorrenza internazionale, ma anche di creare 15 milioni di nuovi posti di lavoro entro la fine del secolo.

Il Piano Delors non venne mai realizzato, nonostante l'accoglienza molto favorevole che esso ottenne da parte dei sindacati operai e della grande industria europea. Il Consiglio dei Ministri finanziari, in una situazione in cui i paesi che avevano deciso di costruire l'Unione monetaria dovevano praticare politiche di restrizioni finanziarie, decise che non esistevano fondi sufficienti per il suo finanziamento. Solo qualche troncone delle reti transeuropee programmate venne realizzato nel corso degli anni successivi, ma il Piano nel suo insieme venne abbandonato.

Tuttavia, il problema a cui il Piano Delors tentava di dare una risposta non era frutto di immaginazione. Nel corso degli anni Novanta diventò sempre più evidente che l'economia statunitense stava volando sulle ali della rivoluzione informatica, mentre l'economia europea segnava il passo. Nel 2000, i governi europei lanciarono l'ambiziosa Strategia di Lisbona (7) che avrebbe dovuto consentire all'Unione di divenire, entro il 2010, la più dinamica economia del mondo fondata sulla conoscenza e l'innovazione. A metà cammino, occorre constatare che la Strategia di Lisbona sta fallendo. L'Unione non ha una propria capacità di crescita. Senza un impulso esterno, l'economia europea non cresce.

Alcuni individuano le cause dell'insufficiente crescita nei vincoli del Patto di stabilità o nella perdita della sovranità monetaria nazionale. Altri sostengono che i governi nazionali si sono spinti troppo avanti nel praticare le politiche neoliberali, con le privatizzazioni, scarsi investimenti pubblici e l'eccessiva flessibilità del mercato del lavoro. Altri ancora sperano che si mettano in moto le locomotive nazionali, in particolare quella tedesca. Qui si sosterrà la tesi che l'Unione, senza un

governo federale in grado di mobilitare le risorse finanziarie necessarie per un Piano europeo per la crescita e l'occupazione, ben difficilmente riuscirà a tenere il passo delle economie mondiali più dinamiche. Non si tratta di una scelta tra Stato e mercato. Alcuni obiettivi o vengono perseguiti a livello europeo o restano pii desideri (*wishful thinking*).

3. *La specificità del sistema federale europeo.*

Molte resistenze all'ipotesi che il bilancio europeo possa svolgere un ruolo autonomo di politica economica, a fianco dei bilanci nazionali, derivano da un affrettato confronto con il caso americano. Si constata che il bilancio del governo federale era pari al 19,9% del Pil americano nel 2003, si prende in considerazione la dimensione risicata del bilancio europeo e si conclude che non è pensabile che l'Unione europea possa svolgere una funzione di promozione della crescita economica simile a quella del governo di Washington. Questa conclusione è tuttavia affrettata. I sistemi federali consentono di articolare in modo molto flessibile, all'interno di un quadro costituzionale definito, i compiti e le responsabilità a vari livelli di governo. E' proprio l'esperienza storica statunitense a dimostrarlo. Nel 1900, il bilancio federale rappresentava il 2,6% del Pil, era ancora al 3,4% nel 1930, ma aveva già raggiunto il 10,7% nel 1934, con l'avvio del New Deal. Era al 43,7% nel 1944; al 15,6% nel 1950; al 21,3% nel 1975 e al 22,3% nel 1991 [fonte: *Statistical abstract of the United States*]. Per paragonare la finanza statunitense a quella europea si deve, tuttavia, tenere conto anche della ripartizione complessiva della spesa, tra livello federale, Stati e enti locali. La situazione è così mutata nel tempo: nel 1902, il governo federale concentrava il 36,3% della spesa pubblica complessiva (Stati e governi locali spendevano il 63,7% nel 1902; il 67% nel 1927; il 33,4% nel 1950; il 66,5% nel 1960; il 63% nel 2003) [fonte: *Statistical abstract of the United States*]. In conclusione, le serie storiche dimostrano che l'aumento delle dimensioni del livello federale nei confronti degli altri livelli di governo è dovuto principalmente a due fattori: le responsabilità di politica estera, che hanno ingrossato le spese per la difesa durante le due guerre mondiali, e la spesa sociale, che inizia con il New Deal degli anni Trenta e continua sino ai nostri giorni.

Questi sviluppi storici hanno indotto i teorici del federalismo fiscale a proporre un modello di ripartizione delle funzioni federali che assume implicitamente come punto di riferimento il sistema statunitense o sistemi molto simili, esistenti in Canada e in Australia. Richard Musgrave

individua tre principali funzioni di un sistema fiscale (8). La prima funzione può essere definita allocativa. Essa riguarda la fornitura di beni pubblici, che il mercato non riesce a fornire o fornisce solo a costi sociali eccessivi. La seconda funzione può essere definita distributiva, perché riguarda la distribuzione del reddito e della ricchezza tra individui, nell'ipotesi che la distribuzione che scaturisce dal mercato non sia la più equa possibile. Infine, la terza funzione può essere definita di stabilizzazione, perché garantisce che tutte le risorse economiche siano pienamente impiegate senza che si crei inflazione. In uno Stato centralizzato, le tre funzioni sono svolte dal governo centrale o nazionale. In uno Stato federale, si pone il problema di quale sia il livello di governo a cui esse debbano essere attribuite. Tra i teorici del federalismo fiscale (9) esiste un sostanziale accordo sul fatto che la funzione di stabilizzazione del reddito e quella redistributiva debbano essere assegnate al governo centrale, mentre la fornitura e il finanziamento dei beni pubblici deve essere svolta al livello di governo nel quale si possono soddisfare con maggiore efficacia i bisogni dei cittadini. Concentriamo ora la nostra attenzione sul problema della distribuzione del reddito. Negli Stati Uniti, esso si è posto con particolare gravità, insieme a quello della disoccupazione di massa e della stabilizzazione, negli anni Trenta. Gli Stati della Federazione americana hanno tentato di realizzare, in via autonoma, dei programmi di assistenza sociale, come si stava facendo in Europa. Tuttavia i loro tentativi sono falliti, a causa della elevata integrazione del mercato americano e della forte mobilità territoriale della forza lavoro: gli Stati più generosi attiravano rapidamente lavoratori disoccupati e cittadini a basso reddito dagli altri Stati. Si rivelò dunque necessario, da parte del governo federale, accentrare la costruzione del Welfare State. Questa struttura del bilancio federale è ancora predominante. Nel 2003, le spese sociali assorbivano il 65,7% del bilancio federale (la difesa il 18,7%).

La storia dell'unificazione europea spiega perché la struttura della spesa pubblica sia radicalmente differente da quella statunitense. Il Welfare State è stato creato, in tutti i paesi europei, prima che iniziasse il processo di unificazione europea, in ogni caso prima che si costruisse l'Unione monetaria. La funzione distributiva è dunque affidata al livello nazionale e non vi sono ragioni evidenti perché anche l'Unione debba costruire uno *European Welfare State*, intervenendo nella distribuzione interpersonale del reddito o nella solidarietà tra individui. Anche ammesso che con il mercato interno e il riconoscimento della cittadinanza europea aumenti notevolmente il flusso migratorio interno all'Unione, si imporrà all'attenzione più il problema giuridico del riconoscimento di

alcuni diritti (ad esempio, il diritto all'assistenza sanitaria in ogni paese dell'Unione) che non il problema economico di istituire un sistema di assistenza centralizzato al livello europeo. Si può pertanto comprendere perché la dimensione del bilancio europeo sia limitata a circa il 2,4% rispetto alla media dei bilanci nazionali (pari al 48,5% del Pil nel 2003 nell'Europa a 25). Inoltre gran parte del bilancio comunitario è assorbita dai fondi strutturali, per il riequilibrio territoriale tra regioni ricche e povere dell'Unione (salvo la politica agricola, che presenta, tuttavia, aspetti di riequilibrio territoriale). L'Unione si assume, dunque, la responsabilità di redistribuire le risorse non direttamente tra i cittadini europei, ma tra i governi nazionali e i governi locali (negli USA, questa funzione è assicurata dai *Grants-in-aid* del governo federale agli states. Nel 2003 i *Grants-in-aid* erano pari al 3,6% del Pil statunitense).

Questa specifica struttura del sistema fiscale europeo rende molto difficile il confronto con quello statunitense. Per questo, il tentativo degli economisti di comparare l'efficacia dei due sistemi fiscali risulta spesso inconcludente (10). Ai nostri fini, tuttavia, importa sottolineare il fatto che poiché i sistemi di sicurezza sociale restano organizzati al livello nazionale anche il mercato del lavoro continua a rimanere strutturato al livello nazionale. Le contrattazioni sindacali hanno come quadro di riferimento essenziale la legislazione nazionale, sebbene esistano molti problemi che devono essere affrontati su scala europea (come l'armonizzazione dell'orario di lavoro, il diritto alla non-discriminazione sul posto di lavoro, ecc.).

In conclusione, l'Unione europea non ha un bilancio di proporzioni simili a quello statunitense perché la gran parte delle risorse necessarie per finanziare la spesa sociale è concentrata al livello nazionale e non esistono forti ragioni per una sua centralizzazione. Per riprendere lo schema di Musgrave, il bilancio dell'Unione non svolge né la funzione allocativa, perché non fornisce beni pubblici europei, né la funzione redistributiva tra individui, né la funzione di stabilizzazione. Tuttavia è errato concludere che, a causa delle dimensioni limitate del bilancio europeo, l'Unione non debba svolgere alcuna funzione di stabilizzazione, né di fornitura di beni pubblici. Nel corso degli anni Trenta, il governo federale statunitense ha saputo adeguare le dimensioni del suo bilancio per affrontare la sfida della Grande Depressione. Un compito simile, oggi, deve essere affrontato dall'Unione europea. La sfida consiste nel garantire un'autonoma capacità di crescita all'economia europea. La questione non riguarda tanto la dimensione della spesa pubblica, ma il riconoscimento di una funzione autonoma (distinta da quella dei bilanci

nazionali) della fiscalità europea.

4. *Il declino dell'economia europea.*

Prima di delineare le politiche che l'Unione dovrebbe avviare per superare la crisi, è necessario accennare alle cause maggiori del declino dell'economia europea. Non è nostro intento proporre qui una diagnosi originale, ma indicare solo due tendenze di fondo.

La prima tendenza riguarda il divario crescente di produttività del lavoro tra Europa e USA. Il reddito pro-capite europeo, nel dopoguerra, è progressivamente cresciuto avvicinandosi a quello degli USA, sino agli anni Settanta. Da allora, è ristagnato al 70% di quello statunitense. Il differenziale dei livelli di vita tra Europa e USA è dovuto per un terzo alla produttività del lavoro, per un terzo alla differenza nelle ore lavorate e per un terzo al tasso di occupazione (11). Secondo uno studio promosso dalla Commissione europea (12), la spiegazione di questi differenziali, in particolare di quello riguardante la produttività del lavoro, deve essere ricercata nella maggiore capacità dell'economia statunitense di produrre e di utilizzare le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT). Infatti, se si paragonano i tassi di variazione della produttività del lavoro per ora lavorata, si può verificare che i tassi di incremento della produttività europea erano, sin dagli anni Sessanta, al di sopra di quelli statunitensi, ma declinanti. A partire dalla metà degli anni Novanta, mentre era in corso la rivoluzione informatica negli USA, gli incrementi dei tassi di produttività statunitensi hanno superato quelli europei e questa tendenza è ancora in corso.

La superiorità dell'industria informatica statunitense ha radici lontane nel tempo. Essa nasce nel corso della seconda guerra mondiale e si consolida negli anni Cinquanta, in particolare, grazie alle commesse militari, poiché non esisteva ancora una domanda civile sufficiente. Per lo sviluppo di questa industria fu decisiva la dimensione degli aiuti pubblici. «Nei primi anni Settanta, la spesa totale in R&D degli USA nell'industria dei computer era circa 5 o 6 volte maggiore dello sforzo complessivo di Giappone, Francia e Regno Unito. Negli anni Sessanta e inizi anni Settanta circa 1/3 di tutta la spesa in R&D degli USA era finanziata pubblicamente mentre la Francia e il Regno Unito sostenevano dal 10% al 15% degli investimenti. La quota giapponese si poneva nel mezzo. Pertanto, al contrario del punto di vista diffuso che considera gli USA come il paese meno interventista tra quelli industrializzati, si deve ammettere che gli USA hanno fortemente sostenuto gli investimenti

industriali nelle tecnologie informatiche negli anni del loro avvio» (13).

Un esame comparato tra USA ed UE-15 di 56 industrie dimostra che gli europei non solo investono meno degli USA in R&D (1,9% del Pil per l'UE e 2,8% del Pil per gli USA, nel 2003), ma investono maggiormente nei settori a bassa crescita, come le automobili e i prodotti chimici. L'industria statunitense risulta dominante nelle aree di produzione di *hardware* e di altri prodotti elettronici, le industrie a più elevata produttività, dove maggiori sono gli investimenti in R&D. Queste industrie mancano quasi del tutto in Europa. Inoltre, grazie a questa supremazia, nell'economia statunitense si stanno diffondendo le applicazioni informatiche a nuove aree, come le biotecnologie e i servizi informatizzati. Non è dunque pensabile, come alcuni sostengono, che l'Europa possa colmare il divario tecnologico con gli USA solo importando tecnologie informatiche. Occorre che la ricerca e la produzione delle ICT diventino parte di una strategia europea della crescita.

Il secondo trend che deve essere preso in considerazione riguarda il declino di lungo periodo degli investimenti pubblici. Il loro livello, sia negli USA che in Europa, è pari a un quinto degli investimenti privati. Nel 1970, nella UE-15, gli investimenti pubblici erano più del 4% del Pil europeo; negli USA poco più del 3% del Pil. Da allora, sono cominciati a declinare sia in Europa che negli USA, ma mentre a partire dalla fine degli anni Novanta negli USA si è invertita la tendenza, in Europa il declino continua. Nel 2002, erano pari al 2,9% negli USA e al 2,4% nella UE (14). Questa tendenziale caduta del tasso di investimenti pubblici non sembra dunque attribuibile alla creazione dell'Unione monetaria. I governi sono portati ad investire di meno quando sono costretti a fronteggiare un debito elevato e un elevato carico di interessi passivi. In effetti, dopo l'approvazione del Patto di stabilità, gli investimenti in Europa sono leggermente ripresi. La diminuzione di lungo periodo dipende probabilmente da due fattori. Il primo riguarda una deliberata scelta di politica economica volta alla riduzione del settore pubblico nell'economia. Ad esempio, nel Regno Unito con la privatizzazione delle telecomunicazioni, delle compagnie fornitrici di energia, degli aeroporti e delle ferrovie si è trasferito circa il 15% del capitale pubblico al settore privato. Il secondo fattore riguarda il ricorso sempre più frequente ad operazioni dette di *Public-private partnership* (PPP), con le quali i governi finanziano solo una parte del progetto di investimento e forniscono garanzie sul debito emesso dalle compagnie private che partecipano all'iniziativa. In alcuni casi questi progetti non vengono nemmeno considerati nella contabilità nazionale come investimenti pubblici.

Se questi due fattori possono spiegare il trend decrescente sia negli USA che in Europa, occorre comunque prendere atto che negli USA la tendenza al declino è stata arrestata, al contrario di quanto avviene in Europa. Nel dopoguerra, il tasso di investimenti pubblici più elevato in Europa ha significato un maggior sforzo degli europei per costruire uno Stato sociale, infrastrutture e servizi pubblici che hanno garantito una più equa distribuzione del reddito tra i cittadini. Ora occorre constatare che in alcuni settori cruciali le spese pubbliche europee non sono più adeguate. Ad esempio, la spesa pubblica per l'educazione è maggiore negli USA (1,4% del Pil) rispetto a quella europea (1,1% del Pil). La spesa totale per l'educazione, pubblica e privata, è più del doppio negli USA (3%) rispetto all'Europa (1,4%). Di conseguenza, anche i tassi di scolarità sono più elevati negli USA, specialmente per quanto riguarda l'educazione superiore (37,3% negli USA e 23,8% in Europa) (15).

5. *Il fallimento della Strategia di Lisbona.*

Nel Piano Delors si individuava il divario tecnologico tra Europa e Stati Uniti come il problema maggiore da affrontare: gli Stati Uniti avevano un'economia più dinamica e competitiva anche perché investivano in R&D almeno il 3% (totale di investimenti pubblici e privati) del loro Pil, mentre l'Unione europea non riusciva a raggiungere il 2%. Il Consiglio europeo di Lisbona, nel marzo 2000, decise di riprendere questa indicazione e di fondare la strategia di rilancio della crescita economica sull'impulso derivante dalla ricerca scientifica e dalla formazione di capitale umano. A Lisbona i governi europei decisero pertanto che entro il 2010 l'Europa sarebbe dovuta diventare «la più dinamica e competitiva economia nel mondo fondata sulla conoscenza, capace di sviluppo sostenibile con più e migliori posti di lavoro, una maggiore coesione sociale e rispetto per l'ambiente». L'obiettivo era senza dubbio molto ambizioso. In un decennio, l'Unione europea avrebbe dovuto sopravanzare gli Stati Uniti.

A differenza del Piano Delors, la Strategia di Lisbona non assegna alcun compito specifico alla Commissione. Non si tratta più di realizzare un Piano europeo, ma di coordinare dei Piani nazionali. La Strategia di Lisbona, sotto questo aspetto, è innovativa, ma si tratta di una innovazione che condurrà presto l'Unione a un vicolo cieco. Poiché la Commissione deve solo coordinare dei Piani nazionali, il nuovo metodo è stato battezzato «open method of coordination». Ogni primavera, la Commissione presenta ai governi nazionali lo stato della situazione, dà «consi-

gli», e poi i governi nazionali decidono «volontariamente» cosa fare. A questo fine sono stati individuati una serie di indicatori (15 in un lista breve), come il Pil pro-capite, la produttività del lavoro per occupato, il tasso di occupazione totale e femminile, i tassi di scolarità, le spese per la ricerca pubblica e privata, ecc.

La Strategia di Lisbona ha suscitato, inizialmente, poco interesse negli ambienti sindacali, nella grande industria europea e, tanto meno, nell'opinione pubblica. Se ne è discusso solo quando la Commissione europea ha cominciato a denunciare il suo fallimento. Dopo quattro anni, l'obiettivo maggiore, quello di raggiungere, per le spese pubbliche e private per la ricerca, il 3% del Pil, era ancora fermo al livello di partenza (1,9%). Nella proposta per la programmazione finanziaria 2007-2013, la Commissione ha affermato con crudezza che «l'incapacità dell'Unione e dei suoi Stati membri di raggiungere tale obiettivo rivelano l'inadeguatezza dell'azione adottata sinora» (16). Per quanto la riguarda, la Commissione europea, nel progetto di bilancio 2007-13, ha proposto un consistente aumento dei fondi destinati alla crescita e all'occupazione. Dopo la denuncia, il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a creare un gruppo di studio. Questo gruppo, presieduto da Wim Kok non ha potuto far altro che constatare che, dal 2000, «il divario con il Nord America e con l'Asia è cresciuto» e che «la prestazione complessiva dell'economia europea è deludente». La ragione di questo risultato negativo, secondo il rapporto Kok, sta nel fatto che l'economia europea è entrata in crisi a causa, prima, della scoppio della bolla finanziaria che ha colpito, negli USA e in Europa, i titoli sopravvalutati delle imprese informatiche e, poi, dell'attacco terroristico dell'11 settembre 2001, della guerra irachena, del rallentamento dell'economia mondiale e dell'aumento del prezzo del petrolio. Di conseguenza, questa è la conclusione, «molti Stati membri sono posti di fronte ad un dilemma. A causa delle debolezze strutturali e della loro debole domanda, le prestazioni delle economie nazionali sono state deludenti. Poiché le prestazioni sono state deludenti, è stato più difficile realizzare la Strategia di Lisbona. In questa situazione di bassa crescita, alcuni governi non sono riusciti a mantenere i loro impegni» (17).

Le cause del fallimento della Strategia di Lisbona non potrebbero essere meglio descritte, anche se il rapporto Kok non tira le conclusioni necessarie e propone di continuare sui vecchi binari del «coordinamento» e dei «consigli». Di fronte alle difficoltà dell'economia mondiale (tuttavia, si tenga presente che dopo i fatti denunciati, l'economia mondiale ha ripreso a correre, grazie anche all'impulso della Cina), l'Unione europea

non ha una autonoma capacità di risposta. Ogni governo nazionale è costretto ad affrontare le difficoltà sulla base di una strategia «nazionale», non europea. E poiché ogni governo nazionale ha le sue priorità politiche, poiché ogni elettorato nazionale è diverso e poiché i cicli elettorali sono diversi, è del tutto prevedibile che i «consigli» europei della Commissione vengano ignorati. Il rimedio, pertanto, non è quello di migliorare la qualità dei consigli, assegnando eventualmente dei voti ai buoni e ai cattivi governi (come propone pateticamente il Gruppo Kok), ma di consentire alla Commissione europea di realizzare un Piano europeo per la crescita e l'occupazione (18).

L'Unione europea deve cominciare a trarre qualche lezione dai suoi fallimenti. Il Piano Delors è fallito perché i governi nazionali hanno negato i finanziamenti necessari. La Strategia di Lisbona sta fallendo perché al livello europeo si assegna solo il compito di coordinare dei Piani nazionali. La via d'uscita è un Piano europeo finanziato con risorse europee. Non si tratta di rinunciare del tutto al coordinamento dei Piani nazionali. Qualche coordinamento è necessario. Ma occorre passare dalla strategia dei «consigli» a quella dei «poteri» adeguati alla realizzazione di un «bene pubblico europeo». La Strategia di Lisbona si propone di realizzare un bene pubblico europeo mediante dei mezzi nazionali. Il problema è quello di individuare i mezzi europei adeguati alla realizzazione degli obiettivi europei.

6. *Due beni pubblici europei.*

Vi sono due beni pubblici europei che compaiono e scompaiono dalla scena politica a seconda della congiuntura in cui si trova il processo di integrazione europea. E' dunque necessario concentrare su di essi l'attenzione, per discuterne l'aspetto economico strutturale. I due beni pubblici in questione sono la difesa europea e un Piano europeo per la crescita e l'occupazione. Essi devono essere discussi insieme, poiché presentano le medesime caratteristiche di bene pubblico. Inoltre, come tenteremo di dimostrare, le economie di scala che si otterrebbero da una loro congiunta realizzazione sarebbero considerevoli. Tuttavia, la politica segue i suoi tortuosi cammini. Certamente, non si farà la difesa europea solo per ragioni economiche. Pertanto, occorre rassegnarsi al fatto che molte delle sinergie possibili verranno perdute. Questo è il costo della non-Europa.

La difesa europea è un bene pubblico europeo. Lo scopo di un sistema europeo di difesa è quello di garantire la sicurezza ai cittadini dell'Unione. Si tratta pertanto di un bene che possiede la caratteristica della non

rivalità nel consumo. Un bene privato è considerato rivale, poiché se l'individuo X consuma il bene, non ne resta più per Y. Al contrario, i costi della difesa europea garantiscono la sicurezza in eguale misura a X e Y. L'individuo X sarà più sicuro solo se migliora il sistema di sicurezza europea. Ma in tal caso sarà più sicuro anche Y. Inoltre la difesa europea è un bene non escludibile. Se è possibile escludere un individuo dal consumo del bene in questione, è possibile anche pretendere un prezzo per il suo consumo (ad esempio, per le autostrade si può chiedere un pedaggio). Ma per un bene pubblico puro, come la sicurezza, non è possibile escludere alcun cittadino dal godimento del bene «sicurezza» una volta che una difesa europea sia istituita. Ciò significa che i beni pubblici puri devono essere finanziati mediante la tassazione, perché nessuno pagherebbe volontariamente il prezzo della difesa europea, sapendo che comunque, se qualcun altro provvede alla difesa, anche lui ne beneficerà (fenomeno detto del *free rider*). Si può pertanto sostenere che i beni pubblici devono essere forniti da una pubblica autorità (un governo) a causa del fallimento del mercato: l'imprenditore non avrà alcun incentivo a produrre un bene da cui non potrà ricavare alcun profitto.

La difesa europea, oltre alle caratteristiche di cui abbiamo appena discusso, e che sono ampiamente riconosciute dalla dottrina, ne ha una seconda più controversa: è un bene pubblico sovranazionale (19). I beni pubblici sovranazionali rappresentano la risposta ad un duplice fallimento: il fallimento del mercato e il fallimento della politica intergovernativa nazionale (i governi nazionali si comportano come un *free rider*: attendono che sia qualcun altro — come gli Stati Uniti o qualche altro paese europeo — a risolvere per loro il problema). Questi beni devono dunque essere prodotti da un governo sovranazionale. Tuttavia, sebbene sia difficile politicamente far ammettere ai governi nazionali che occorre creare un governo sovranazionale, per quanto riguarda la dottrina dei beni pubblici non dovrebbe essere controverso il fatto che esistono aree ottimali di produzione dei beni pubblici: il livello comunale fornisce beni a una collettività locale di cittadini, il livello regionale fornirà beni di interesse regionale (come una rete locale di strade), il livello nazionale fornisce beni pubblici di utilità a tutti i cittadini nazionali e il governo federale europeo fornisce beni pubblici utili a tutti i cittadini dell'Unione europea.

Prendiamo ora in considerazione il bene pubblico «Piano europeo per la crescita e l'occupazione». Anche in questo caso ci troviamo di fronte ad un bene pubblico sovranazionale. La finalità esplicita di questo Piano

è di far aumentare il tasso di crescita dell'economia europea e, possibilmente, di occupazione. Si tratta di un bene non rivale perché, se la produttività del lavoro aumenta come effetto del Piano, l'individuo X otterrà un beneficio senza che sia necessario ridurre i benefici che l'individuo Y ottiene (come per la difesa). Quanto più il Piano è efficace, tanto maggiori saranno i benefici per X e per Y. Inoltre, si tratta di un bene non escludibile, perché nessun cittadino dell'Unione può essere escluso dai benefici derivanti da un aumento complessivo della produttività del lavoro nell'economia europea. Il Piano, in quanto insieme complesso di investimenti, non potrà essere prodotto dal mercato, perché nessun individuo o impresa ha interesse a produrre l'insieme dei beni pubblici inclusi nel Piano. La Strategia di Lisbona rappresenta un esempio di bene pubblico europeo fornito dai governi nazionali. Il problema in discussione ora è trovare il livello di governo che può fornirlo nel modo più efficiente. La cooperazione intergovernativa produce risultati insufficienti (è una soluzione di *second best*). Un bene pubblico europeo deve essere fornito da un governo europeo, con mezzi europei. Anche per il Piano europeo è dunque necessario ricorrere alla tassazione per il suo finanziamento, sebbene sia possibile, per singoli progetti, associare il capitale privato, come del resto avviene anche per la difesa.

Resta da discutere una caratteristica del Piano europeo. Si potrebbe sostenere che un bene pubblico non viene prodotto *una tantum*, ma deve avere la caratteristica della continuità nel tempo, come avviene per la difesa. Occorre ammettere che nel Piano qui in discussione sono presenti degli aspetti congiunturali, dettati dalla situazione di emergenza in cui si trova l'economia europea, e degli aspetti strutturali. I beni pubblici che si propone di includere nel Piano europeo hanno tutti la caratteristica della permanenza. Quando, ad esempio, il Global Monitoring for Environment and Security (GMES) sarà obsoleto, dovrà essere sostituito da un sistema simile, poiché i servizi resi saranno ormai diventati indispensabili per garantire il funzionamento dell'economia europea. Molti piani presentati dal governo statunitense in funzione anticongiunturale presentano queste caratteristiche (a volte vengono aumentate le spese nel settore della difesa o della ricerca scientifica, ma l'aspetto congiunturale degli investimenti non viene percepito, perché questi settori sono già, a differenza dell'Europa, competenze consolidate del governo federale).

Possiamo ora tentare di riassumere i vantaggi economici ottenibili dalla produzione dei beni pubblici europei da parte di un governo federale europeo. Per quanto riguarda la difesa, i vantaggi economici derivano

sostanzialmente dalle economie di scala ottenibili grazie ad una efficiente divisione del lavoro tra le industrie impegnate in questo settore. Un sistema di commesse pubbliche europee (*public procurements*) che non costringa più le imprese a produrre sulla base di quote nazionali è a questo fine essenziale (20). Per quanto riguarda il Piano europeo, i vantaggi maggiori dovrebbero derivare dal valore del moltiplicatore europeo della spesa pubblica, perché ogni euro speso dai governi nazionali per tentare di produrre beni pubblici europei produce necessariamente un effetto moltiplicativo molto più limitato (cfr. *Appendice*). Consistenti vantaggi possono derivare da economie di scala generate dalla contemporanea realizzazione di piani di investimento tra settori tra loro complementari (come si tenta di dimostrare nel paragrafo seguente). Inoltre, è nel contesto della produzione di beni pubblici europei che assume un senso definito la politica industriale europea. L'Unione europea per molti anni si è limitata a considerare come politica industriale la politica della concorrenza. E' tempo di passare ad una visione attiva di intervento sul mercato, anche mediante la creazione di vere e proprie industrie pubbliche europee. L'introduzione del metodo di co-partecipazione *Public-private partnership* (PPP), già sperimentato per Galileo, va nella giusta direzione. Se l'Unione europea vuole tener testa alle grandi potenze industriali mondiali non può certo assumere un atteggiamento passivo verso la politica industriale praticata negli spazi extra-europei. Infine, non vanno affatto sottovalutati gli aspetti psicologici di un Piano europeo. Il calcolo della redditività di un investimento non dipende solo da fattori certi e altamente probabili. Le attese ottimistiche o pessimistiche degli imprenditori sono cruciali. Keynes era convinto che compito della politica economica fosse anche quello di incidere sullo «state of confidence». Ebbene, un Piano europeo che prospettasse un insieme di iniziative per consentire all'Unione europea di assumere la leadership della crescita economica mondiale potrebbe attrarre in Europa capitali, scienziati e lavoratori che, in caso contrario, cercherebbero fortuna altrove.

In conclusione, sembra giustificato sostenere che un Piano europeo per la crescita e l'occupazione aggiunga valore, dunque generi un maggiore aumento del Pil, rispetto a una sommatoria di piani nazionali.

7. *Alcuni capitoli del Piano europeo.*

Nella impossibilità di discutere di un Piano europeo che non esiste ancora, perché esso può scaturire solo da una proposta della Commissione europea, prendiamo ora in considerazione alcuni progetti europei già esistenti, al fine di mostrare la loro complementarietà nel caso fossero inseriti in un piano organico europeo. I quattro esempi riguardano: la politica spaziale europea; la sua estensione al settore militare; la creazione di un'area europea della ricerca; infine, i progetti delle reti transeuropee di trasporto.

Per quanto riguarda la politica spaziale, il divario tra Europa e Stati Uniti è grave. Gli USA dedicano allo spazio sei volte più risorse rispetto all'Unione europea. Essi perseguono esplicitamente l'obiettivo di una «space dominance» a livello mondiale. La loro spesa spaziale è pari all'80% di quella mondiale (civile e militare). La domanda per il settore spaziale negli USA proviene per 3/4 dal settore militare, mentre la domanda europea proviene per metà dal settore commerciale e per l'altra metà da istituzioni nazionali od europee (21). Tenuto conto che solo il 30% del mercato mondiale spaziale è aperto (gli altri maggiori competitori, USA, Russia, Giappone e Cina, hanno mercati molto protetti), è indispensabile che esista un finanziamento pubblico per sviluppare l'industria spaziale europea. La Commissione ha fatto pertanto una serie di proposte, attingendo fondi per lo spazio anche da altri programmi già avviati (22), sottolineando con forza che un aumento nei fondi destinati al settore spaziale è assolutamente indispensabile per garantire l'indipendenza europea. Il fronte delle attività coperto dall'industria spaziale europea è vastissimo. Basti ricordare i programmi principali: Ariane, per l'invio di satelliti in orbita mediante razzi; la sonda Cassini-Huygens per l'esplorazione di Saturno; il Global Earth Observation System of Systems (GEOSS), per l'osservazione dei fenomeni fisici terrestri e marittimi; Galileo, un sistema di satelliti per la radionavigazione e il posizionamento, con rilevanti applicazioni commerciali nel lungo periodo; il Global Monitoring for Environment and Security (GMES), per osservazioni sull'ambiente, l'inquinamento e la sicurezza ambientale. La Commissione calcola che ogni euro speso in applicazioni spaziali può generare un turnover di 7-8 euro per nuovi servizi. Attualmente la spesa totale per lo spazio, compresa quella a livello nazionale, è pari allo 0,06% del Pil europeo. Nel *Libro Bianco* si prevede che gli investimenti pubblici in questo settore strategico potranno aumentare considerevolmente solo se si deciderà di procedere anche sul fronte della difesa europea. Per questo, la previsione della Commissione è che dal livello di 5.380 milioni di euro nel 2004, si possa passare (scenario minimo) a 6.620 nel 2013 (con un aumento del 2,3% annuo) oppure, scenario massimo, a 8.080 milioni di euro (con un tasso di crescita del 4,6% annuo). Anche nell'ipotesi più

fortunata, alla politica spaziale verrebbe dedicato non più del 5% del bilancio comunitario nel 2013.

Da questa breve rassegna della politica spaziale europea si può ben intuire la sua rilevanza anche per la difesa militare europea. La fine della guerra fredda ha fatto emergere, per quanto riguarda la difesa, la nozione di tecnologia duale. Nei nuovi scenari mondiali, la tradizionale concezione autarchica dell'industria della difesa presenta falle sempre maggiori. Nella misura in cui le tecnologie militari dipendono per il loro sviluppo da quelle civili, come dimostrano l'informatica e le nanotecnologie, è il mercato mondiale, non quello nazionale, il quadro di riferimento. Anche l'esercito americano deve dipendere per la fornitura di certe componenti elettroniche da industrie giapponesi. Ciò significa che la Base tecnologica e industriale della difesa (BTID) deve fondarsi sempre più sull'interdipendenza tra militare e civile e tra pubblico e privato. Inoltre, il primato nell'innovazione tecnologica, anche nel settore civile, diventa un aspetto cruciale della strategia di difesa. Ecco perché il governo di Washington sostiene una politica del primato tecnologico statunitense (23).

Il progetto Galileo è tipicamente una tecnologia duale. In effetti, l'Unione europea è stata indotta a produrre un sistema europeo di posizionamento anche a causa delle minacce statunitensi di impedire ai paesi dell'Unione l'utilizzazione del sistema GPS (*Global Positioning System*) in caso di crisi acute. Il problema economico della difesa europea dipende dai vincoli che ogni paese dell'Unione pone ad una divisione economica del lavoro nell'industria fornitrice di mezzi militari. Gli Stati Uniti spendono per la difesa più della metà del totale mondiale. La loro superiorità militare è schiacciante. Si può dunque comprendere come l'industria europea sia fagocitata da quella statunitense. La BAE inglese coopera con l'americana Lockheed Martin per la produzione del nuovo aereo da combattimento F-35: in questo progetto sono coinvolte anche la Danimarca, l'Olanda, la Norvegia e l'Italia. Il Mirage francese ha un mercato sempre più ridotto. Alcuni responsabili dell'industria militare europea sono convinti che «tra qualche anno non resteranno che due o tre grandi gruppi industriali mondiali con una *dimensione americana*» (24). La conseguenza inevitabile è che non vi sarà più un'industria europea indipendente. Non è certo qui possibile esaminare il costo di un piano di adeguamento dei mezzi militari europei per affrontare le sfide di politica estera dell'Unione nella politica mondiale. La risposta a questo quesito è impossibile senza un governo europeo che ponga la questione esplicitamente. Tuttavia possiamo esaminare un settore più limitato: l'adeguamento di una politica spaziale del settore militare, come viene

proposta da uno studio francese (25). Questo studio parte dalla constatazione che la Francia, il paese europeo che più di ogni altro ha tentato di tener testa alla supremazia americana, negli ultimi vent'anni è stata costretta a diminuire in continuazione le sue risorse dedicate al settore spaziale, a causa di limiti imperativi di bilancio. La sola alternativa è dunque una politica spaziale europea anche nel settore militare, tenuto conto del fatto che esistono numerosissime sinergie tra civile e militare. Lo studio esamina analiticamente i bisogni del settore militare nel campo delle telecomunicazioni, dei sistemi di posizionamento, dei sistemi di ascolto elettronico (Elint-Comint), dei sistemi di sorveglianza dello spazio e di allarme, infine dei sistemi di meteorologia e oceanografia per finalità militari. La conclusione dello studio è che l'adeguamento del sistema spaziale militare europeo avrebbe un costo totale di 8.290 milioni di euro che potrebbero essere ripartiti in piani variabili da 8 a 15 anni (a seconda dell'applicazione) con un costo medio annuo di 730 milioni di euro. Per un confronto, si tenga presente che questo costo annuale è pari a 33 chilometri di autostrada e che in Europa se ne costruiscono 1.200 chilometri all'anno. Naturalmente, dato il carattere politico della decisione da prendere, lo studio riconosce che occorrerebbe affidare la responsabilità della realizzazione del programma a «uno stato maggiore europeo» che risponda a «un organismo di governo» dell'Unione.

Il terzo settore rilevante è quello della ricerca e dello sviluppo, anche se sarebbe più corretto parlare di un insieme di iniziative pubbliche, universitarie e imprenditoriali. Si è già accennato al divario esistente tra Europa e Stati Uniti. L'urgenza di un'efficace politica europea, su questo fronte, è dimostrata anche dal fatto che circa il 40% della R&D negli USA, secondo la Commissione europea, è fatto da personale addestrato in Europa. E' necessario creare un quadro istituzionale europeo, sia pubblico che privato, capace di offrire ai ricercatori serie opportunità di lavoro e di carriera. La Strategia di Lisbona prevede che le spese per R&D raggiungano il livello del 3% del Pil, di cui 2/3 effettuate dalle imprese e 1/3 dal settore pubblico (europeo e nazionale). Secondo la Commissione un aumento dello 0,1% nelle spese in R&D causerebbe un aumento del prodotto pro-capite dello 0,3-0,4%. Un raddoppio delle spese del Settimo programma quadro (FP7) porterebbe ad un aumento del tasso di crescita del prodotto lordo compreso tra lo 0,69 e l'1,66% (26).

Consideriamo da ultimo, come quarto esempio, il programma di investimenti nelle reti transeuropee di trasporto (TEN-T). Originariamente questi progetti erano parte del Piano Delors. Ora alcuni di essi sono stati inseriti in un piano più vasto, comprendente 30 progetti. La proposta

della Commissione è di intervenire con finanziamenti pubblici europei, aggiunti a quelli nazionali, per incentivare la costruzione di tratti ferroviari o autostradali transfrontalieri. In questo modo si accelera la costruzione di grandi reti di comunicazione tra il Nord e il Sud dell'Europa (come la linea ferroviaria Halle-Palermo, via Kufstein e Brennero) e tra l'Ovest e l'Est (come la linea Lione-Torino-Venezia-Budapest). Il costo totale dei 30 progetti è di 600 miliardi di euro ma, non potendo mobilitare questo ammontare ingente di risorse finanziarie, la Commissione ha predisposto un Piano più limitato di sei tronchi, per un totale di 140 miliardi di euro da includere nel bilancio 2007-2013. I benefici derivanti da questi investimenti consistono principalmente in una riduzione del congestionamento del traffico valutato in un risparmio di 8 miliardi di euro all'anno, oltre che in riduzioni di anidride carbonica e altre emissioni nocive. Questi investimenti iniziali dovrebbero provocare un aumento del tasso di crescita del Pil pari allo 0,23% annuo e consentirebbero di creare un milione di nuovi posti di lavoro (27).

Questi capitoli di un Piano europeo rappresentano una indicazione dei possibili guadagni ottenibili da ciascuno di essi, ma vi sono altri vantaggi ottenibili dalle sinergie derivanti da una loro simultanea realizzazione. Non siamo in grado di dare una risposta precisa a questo interrogativo, ma possiamo suggerire qualche orientamento sulla base di uno studio econometrico realizzato per conto del Senato francese (28). Lo studio è stato effettuato con il modello econometrico Nemesis sulla base dell'ipotesi che l'intensità di R&D dell'Unione europea raggiunga il 3% del Pil entro il 2010, come previsto dalla Strategia di Lisbona, a partire da un livello pari all'1,86% del 2002. Inoltre si suppone che tutti i governi dell'Unione realizzino effettivamente gli impegni assunti nel quadro della strategia delineata dalla Commissione. La simulazione prevede due scenari. Il primo è che sia il settore privato a compiere lo sforzo maggiore, raggiungendo dunque il 2% del Pil, mentre la parte restante, l'1%, è assicurata dal settore pubblico. La proiezione all'anno 2030 prevede un aumento del tasso di crescita annuo dello 0,43%, con un aumento totale del prodotto lordo del 12,1% e un aumento di posti di lavoro incluso tra 8 e 14 milioni. Un secondo scenario si fonda, invece, sull'ipotesi che sia il settore pubblico a farsi carico interamente dello sforzo supplementare, sino al 3% del Pil. In questo caso si otterrebbe un effetto moltiplicatore molto maggiore. Nel 2030 il prodotto lordo aumenterebbe del 15,8% e si creerebbero 17,1 milioni di nuovi posti di lavoro. Va precisato, tuttavia, che questi calcoli sono effettuati senza tener conto di un possibile effetto di spiazzamento, cioè di un aumento dei tassi di interesse a causa della

maggiore domanda di capitali per finanziare i deficit di bilancio (che tuttavia, grazie alla crescita, ritornerebbero in pareggio al termine del processo).

A conclusioni ancora più positive giunge uno studio promosso dalla Commissione europea sul costo della non attuazione della strategia di Lisbona. «Se gli effetti dell'aumento degli investimenti in conoscenza previsti dalla Strategia di Lisbona fossero sommati, l'aumento del tasso potenziale di crescita dell'Unione europea potrebbe raggiungere i tre quarti di un punto percentuale. Nell'arco di un decennio ciò comporterebbe un aumento del livello del Pil del 7% o dell'8%» (29).

8. *Le risorse proprie.*

Il termine «risorse proprie», utilizzato per designare le risorse finanziarie di cui l'Unione europea dispone per la realizzazione delle sue politiche, è ingannevole. In verità, l'Unione europea non dispone di risorse proprie a causa delle procedure adottate per l'approvazione del bilancio e dei vincoli al sistema di reperimento delle risorse finanziarie.

Per discutere queste affermazioni, è opportuno in via preliminare precisare la dimensione del bilancio comunitario che sarebbe necessaria per la realizzazione delle politiche di cui abbiamo sinora discusso, in particolare la fornitura di beni pubblici europei. Il nostro scopo è quello di individuare un ordine di grandezza, non presentare voci dettagliate di un bilancio europeo. Possiamo, a questo fine, sfruttare i risultati conseguiti dal Rapporto Sapir, che prevede una sostanziale riduzione delle spese per la PAC ed un loro riutilizzo per la crescita. Tuttavia, è necessario mettere in discussione due postulati che vengono accettati dal Rapporto Sapir, vale a dire: a) il tetto di spesa, fissato dal Consiglio all'1,24% del Pil comunitario; b) l'esclusione dal bilancio europeo delle spese per la difesa e la politica estera. Le due questioni sono connesse, poiché se si intende creare una difesa europea, andrebbero trasferite le spese correnti dai bilanci nazionali al bilancio europeo. Questa operazione comporta un aumento del bilancio europeo di 1,8% del Pil dell'Unione e un corrispondente alleggerimento dei bilanci nazionali (30). L'ammontare immutato, rispetto alla somma dei bilanci nazionali, della spesa aggregata per la difesa europea è giustificato: a) dalle economie prodotte da una migliore integrazione dell'industria europea degli armamenti e dalle sinergie possibili con quella civile, che potrebbero concedere un margine di manovra per il miglioramento tecnologico; b) dall'ipotesi, che qui non è possibile approfondire, che l'Unione europea utilizzi i suoi

mezzi militari e di politica estera per contribuire alla stabilità internazionale e alla costruzione della pace, senza nutrire l'ambizione di trasformarsi in una nuova superpotenza mondiale. A queste spese per la difesa andrebbero aggiunte quelle per la politica estera, in particolare gli aiuti allo sviluppo (che l'Unione si è impegnata a portare allo 0,39% del Pil). Per quanto riguarda la Strategia di Lisbona, il Rapporto Sapir propone che il bilancio europeo contribuisca con lo 0,25% del Pil per le spese in R&D. Inoltre, vanno creati nuovi poli di eccellenza nella ricerca pura ed applicata in Europa e si deve incentivare un vero e proprio sistema universitario europeo integrato. In breve, il capitolo «Crescita» dovrebbe raggiungere, secondo il Rapporto Sapir, lo 0,45% del Pil. In vista dell'allargamento, il capitolo della «Convergenza» (i fondi strutturali) è portato allo 0,35% del Pil. Il Rapporto propone inoltre un capitolo «Ristrutturazione» (di cui discuteremo nel prossimo paragrafo) pari allo 0,20% del Pil. In definitiva, si può sostenere che un bilancio europeo necessario a sostenere gli impegni di spesa di un governo federale europeo dovrebbe aggirarsi intorno al 3,5% del Pil comunitario, incluse la difesa e la politica estera (crescita 0,45%, convergenza 0,35%, ristrutturazione 0,20%; difesa 1,80%; politica estera 0,50%; altre spese 0,20%. Totale 3,5%). Va tuttavia ricordato che il Rapporto Sapir prevede un drastico ridimensionamento della PAC. Se questo obiettivo non venisse raggiunto, il bilancio dovrebbe essere più consistente. Inoltre, anche le spese per la ricerca, per la ristrutturazione e per la politica estera dovrebbero probabilmente venir aumentate per consentire all'Unione di affrontare più efficacemente le sfide della globalizzazione. Ma complessivamente sembra ragionevole sostenere che un bilancio europeo pari al 3,5-4% del Pil comunitario dovrebbe essere sufficiente a finanziare le politiche di un governo federale europeo.

Questa rozza indicazione della dimensione del bilancio federale dell'Unione è utile per mostrare che anche il bilancio europeo può essere utilizzato in funzione anticiclica. Un Piano europeo per la crescita e l'occupazione della grandezza dell'1,5% o del 2% del Pil comunitario, come hanno fatto nel passato sia gli USA che il Giappone, non è impensabile. Poiché un Piano europeo porterebbe sostanziali benefici alle economie nazionali ed ai loro bilanci, è giustificato un co-finanziamento tra UE e governi nazionali. Ad esempio, si può ipotizzare che un Piano pari al 2% del Pil europeo venga finanziato per l'1% dall'Unione e per l'1% dai governi nazionali. A loro volta, l'Unione europea e i governi nazionali potrebbero attingere per metà (0,5% del Pil) al loro bilancio e per metà ad un prestito pubblico. Si dovrebbe dunque abolire

il vincolo del pareggio del bilancio europeo. Sarebbe sufficiente indicare che anche il bilancio europeo, come i bilanci nazionali, debba tendenzialmente essere «close to balance or in surplus», come è richiesto dal Patto di stabilità. Un debito pubblico europeo che raggiungesse le dimensioni del bilancio comunitario non muterebbe sostanzialmente la credibilità dell'Unione sui mercati internazionali. Nel 2005, l'indebitamento totale dell'UE-25 era pari al 63,4% del Pil europeo (al 70,9% per l'UE-12). Nella misura in cui continuasse il processo di riduzione dei debiti pubblici nazionali eccessivi, non ci si scosterebbe molto da questo ammontare anche tenendo conto del debito pubblico europeo. Gli interessi da imputare al bilancio europeo per il servizio del debito sarebbero di un ammontare che, ai tassi attuali, sarebbe circa lo 0,01% del Pil europeo.

Il trasferimento al bilancio europeo delle spese per la difesa, mentre alleggerisce i bilanci nazionali, crea certamente il problema di maggiori e diverse risorse proprie per l'Unione. Le risorse proprie tradizionali (TOR), come è noto, sono rappresentate dagli introiti doganali, da una parte della tassa sul valore aggiunto (IVA) e da una terza risorsa, i contributi nazionali, proporzionale al Pil di ciascun paese. I problemi maggiori, per quanto riguarda il metodo di finanziamento, derivano dall'utilizzo della terza risorsa, che ha un carattere residuale: si ricorre ad essa nella misura in cui le altre entrate non sono sufficienti a finanziare le spese. E poiché le risorse doganali sono in continua diminuzione e le entrate sulla IVA hanno un carattere regressivo (per questo è stato fissato un tetto pari al 50% del Pil), si è ricorsi in misura crescente ai finanziamenti nazionali. Da un ammontare pari al 29,6% nel '96, si è raggiunto il 74,5% nel 2005 (31). La distorsione introdotta da questo sistema di finanziamento del bilancio comunitario è grave. Poiché ogni paese finanzia una quota importante del bilancio e conserva il diritto di veto, pretende anche un *juste retour*. La pretesa di un giusto ritorno nazionale, svuota di significato il bilancio europeo: è un capitolo dei bilanci nazionali la cui realizzazione è affidata a funzionari europei. L'esperienza, del resto, dimostra che l'efficacia della spesa europea, ad esempio per i fondi strutturali, è gravemente compromessa dalle attese dei governi di un *giusto ritorno*. Il principio della solidarietà tra regioni ricche e povere viene ignorato o sottovalutato. Questa concezione del bilancio europeo è incompatibile con la nozione di beni pubblici europei. Un bene pubblico, come la difesa europea, dovrebbe essere finanziato direttamente dai cittadini europei, perché la loro sicurezza dipende dall'efficacia con cui il governo europeo provvede alla produzione di quel bene. Le medesime osservazioni dovrebbero valere per il Piano europeo per la crescita e

l'occupazione. Nella teoria del federalismo fiscale si sostiene in effetti il principio della equivalenza fiscale, vale a dire che ogni livello di governo deve poter finanziare con risorse proprie, attinte dalla comunità politica locale, nazionale o sovranazionale, i beni pubblici che fornisce ai cittadini (32).

La Commissione europea è cosciente di queste distorsioni, ma la sua proposta di soluzione non è condivisibile perché viziata da considerazioni ideologiche. Essa suggerisce che almeno metà del bilancio venga finanziato con contributi nazionali, poiché l'Unione europea è una comunità di «Stati e di cittadini». Questa proposta riduce solo il potere di ricatto dei governi nazionali sulla spesa europea, ma non intacca alla radice l'anomalia. Il significato politico dell'espressione «una Unione di Stati e di cittadini» si deve tradurre in una procedura democratica di codecisione tra il Parlamento europeo (che rappresenta i cittadini europei) e il Consiglio (che rappresenta i governi nazionali) per l'approvazione del bilancio dell'Unione. Le regole attuali sono sbilanciate a favore del Consiglio che si è attribuito il potere di fissare il tetto (ora l'1,24% del Pil) del bilancio comunitario. Il rispetto della pari dignità del Parlamento e del Consiglio impone che anche l'eventuale tetto di spesa venga co-deciso (per superare questa impasse, nelle *Conclusioni* si avanzerà una proposta). Le risorse finanziarie dell'UE devono dunque essere veramente proprie, nel senso di autonome da ogni influenza nazionale. Solo in questo modo la Commissione europea può orientare le sue politiche in funzione della realizzazione di «beni pubblici europei» e non del soddisfacimento degli interessi di questo o di quel governo nazionale.

Per quanto riguarda le nuove risorse proprie, la Commissione propone tre opzioni, non necessariamente alternative. La prima è una tassa sull'energia, che potrebbe rappresentare anche una importante leva di una politica ambientale. La seconda possibilità è una percentuale sulla IVA, che non si dovrebbe tradurre in un aggravio rispetto alle aliquote esistenti, ma in un maggiore trasferimento al livello europeo (l'1% della IVA dell'UE sarebbe sufficiente, secondo la Commissione, per coprire almeno metà dei fabbisogni attuali di bilancio). La terza risorsa proposta, di più complessa attuazione, riguarda la tassa sulle società (*company taxation*). A queste proposte, occorrerebbe aggiungerne una quarta: una imposta sui redditi personali. I cittadini europei devono diventare consapevoli dei costi dell'Unione e della necessità di provvedere al loro finanziamento. Per avvicinare l'Unione ai cittadini questa scelta è decisiva. Nel corso delle elezioni europee, i partiti europei devono spiegare ai cittadini qual è il loro programma di legislatura e come intendono finanziarlo. La democrazia europea, come la democrazia nazionale, impone che si inneschi un circuito di fiducia tra governanti e governati.

9. *L'occupazione.*

Nella *Teoria generale*, Keynes ipotizzava una relazione «precisa» tra aumento degli investimenti, aumento del reddito (data la propensione marginale al consumo) e aumento dell'occupazione. La relazione tra aumenti degli investimenti, del reddito e dell'occupazione è uno dei capisaldi della macroeconomia. Tuttavia, le caratteristiche dello sviluppo economico contemporaneo non consentono più di individuare, con precisione, la relazione reddito-occupazione, per almeno due ragioni.

La prima ragione riguarda l'organizzazione del mercato del lavoro, che non può essere più considerato un dato istituzionale rigido come ai tempi di Keynes. La crescita economica non genera meccanicamente, sulla base delle sole tecnologie esistenti, un aumento di occupazione. Occorre tenere sempre più in considerazione l'organizzazione del mercato del lavoro, che può essere più o meno sensibile agli stimoli provenienti dalla domanda aggregata. In Europa, a partire dagli anni Ottanta, ma specialmente nel corso degli anni Novanta, sono state introdotte molte riforme nel mercato del lavoro per renderlo maggiormente flessibile e sensibile alla crescita. Nella misura in cui si può esprimere sinteticamente questo indice istituzionale mediante l'intensità occupazionale della crescita (*Employment intensity of economic growth*), cioè il rapporto tra crescita dell'occupazione e crescita del Pil, si deve constatare che esso è cresciuto nel corso degli ultimi due decenni, contribuendo così a ridurre il tasso di disoccupazione medio dell'economia europea nel lungo periodo (33). Questo fattore istituzionale influenza la relazione tra produzione e occupazione non solo nella fase di espansione, ma anche in quella di recessione. Ad esempio, nel corso del 2004, nell'Unione europea, «nessun posto di lavoro è stato perso nel corso della recente stagnazione, mentre più di 2,5 milioni di posti sono scomparsi durante la recessione del 1992-93» (34).

La seconda ragione riguarda la peculiare organizzazione dell'economia europea a differenti livelli di governo. Mentre negli USA, come si è detto, il governo federale gestisce buona parte delle spese sociali, in Europa queste spese sono sostenute al livello nazionale. Il bilancio europeo si sta specializzando, se la tendenza in corso verrà mantenuta, su alcuni fronti decisivi come la crescita e la solidarietà tra diverse regioni e Stati membri. In Europa esistono modelli diversi di Stato sociale, tanto

che è problematico parlare di un modello sociale europeo. Se si considera, ad esempio, il livello della spesa sociale rispetto al Pil, tra il tetto della Svezia (30%) e della Germania (27,7%) e il pavimento della Lituania, della Lettonia e dell'Irlanda (15%) si pongono non solo gli altri paesi europei, come l'Italia (22,3%), ma anche gli USA (24,5%) (35). Le prestazioni generate da questi diversi modelli di Stato sociale sono molto differenti: il modello anglosassone (Gran Bretagna e Irlanda) ha un livello relativamente basso di imposizione e una relativamente elevata dispersione del reddito; ma genera soddisfacenti tassi di crescita e di occupazione; il modello scandinavo (Danimarca e Svezia) ha un'elevata tassazione e una bassa dispersione dei redditi, ma è ugualmente in grado di generare alti livelli di crescita e di occupazione. Al contrario, Francia, Germania e Italia, con relativamente alti livelli di tassazione, non sono in grado di ottenere buone prestazioni né in termini di crescita, né in termini di occupazione. Nella misura in cui la funzione della crescita viene affidata prevalentemente al livello europeo, non ci si deve aspettare una uniforme distribuzione nelle varie economie nazionali dei benefici in termini di occupazione.

Ciò non significa che si debba rinunciare a politiche fondate sulla concezione keynesiana del moltiplicatore. E' solo opportuno limitare l'analisi alla relazione tra incremento della spesa in investimenti e incremento del reddito. La relazione tra incremento del reddito europeo e incremento dell'occupazione dipenderà, in parte, da come ogni singolo paese riuscirà a sfruttare la situazione. Questa troncatura, o concezione ridotta del moltiplicatore keynesiano, non significa, tuttavia, che l'Unione europea debba delegare interamente i problemi dell'occupazione ai governi nazionali. Vi sono problemi di disoccupazione che si manifestano a livello locale, ma che sono generati dall'interdipendenza delle economie nazionali e dal mercato mondiale. L'Unione europea deve farsi carico di questi effetti esterni.

Il problema non è affatto nuovo. E' stato discusso nella letteratura sul federalismo fiscale sin dall'avvio dell'Unione monetaria. Come rimediare ad un shock asimmetrico in un'economia nazionale, appartenente ad una Unione monetaria? Le risposte sono state spesso cercate attingendo all'insegnamento statunitense. Negli USA, tuttavia, si è visto che la concentrazione del sistema fiscale, sia per quanto riguarda le entrate che le spese, è molto maggiore che in Europa. Esistono pertanto dei meccanismi di redistribuzione degli shock, come l'imposta progressiva (una diminuzione di reddito pro-capite provoca, ad esempio, una riduzione meno che proporzionale dei prelevamenti), che non possono essere

attivati in Europa, sebbene anche l'Unione europea abbia previsto un sistema di riequilibrio territoriale, con i fondi strutturali. Attualmente, in effetti, l'Unione europea non è attrezzata per far fronte a questo tipo di problemi, che si manifestano con la delocalizzazione delle imprese e trasferimenti inter-europei di manodopera poco qualificata. Tuttavia, in vista dell'Unione monetaria, la Commissione europea aveva già promosso una serie di studi che hanno avuto il merito di delineare una soluzione specifica per l'Europa. Se si istituisce un fondo ad hoc, il cui scopo è quello di trasferire risorse agli individui colpiti dallo shock, anche un ammontare modesto di risorse può produrre effetti redistributivi simili a quelli di una federazione con un sistema fiscale molto centralizzato. Ad esempio, si calcola (36) che un fondo ad hoc pari allo 0,2% del Pil europeo sarebbe sufficiente per far fronte agli effetti di una diseguale distribuzione regionale della disoccupazione.

Più recentemente, nel Rapporto Sapir (37) viene fatta una proposta analoga. Per affrontare i problemi di disoccupazione causati dal progresso tecnico accelerato dalla competizione internazionale e dalla delocalizzazione delle imprese, si dovrebbe istituire un fondo pari allo 0,2% del Pil comunitario che sarebbe sufficiente per: a) assistere i lavoratori che hanno perso il posto di lavoro con un sussidio (che si aggiunge al sussidio nazionale) pari a 5.000 euro a testa, equivalente in media a circa sei mesi di salario minimo, nell'ipotesi che possa attingere a questo fondo un totale di un milione di lavoratori; questi fondi possono venir utilizzati dai lavoratori per corsi di riqualificazione, per trasferimenti ad altra località, per intraprendere una nuova attività; b) un sussidio di analoghe dimensioni dovrebbe servire per assistere gli agricoltori colpiti dal processo di ristrutturazione della PAC in corso e dalla concorrenza internazionale e per introdurre metodi di produzione ecologicamente compatibili.

In definitiva, il sistema sociale europeo resta saldamente ancorato al livello nazionale, nonostante la necessità di un Piano europeo per la crescita e l'occupazione, per la ragione che la gran parte dei capitoli di spesa necessari a finanziare le politiche sociali fanno parte dei bilanci nazionali e non esistono ragioni convincenti per una loro centralizzazione nel bilancio europeo. Questo fatto implica anche che il sistema delle contrattazioni sindacali abbia una struttura prevalentemente nazionale, sebbene esistano problemi di armonizzazione che devono essere affrontati nel quadro dell'Unione (come le forme di partecipazione dei lavoratori nelle società europee, alcuni diritti dei lavoratori, l'armonizzazione dei minimi salariali, ecc.). Tuttavia questo non significa che un Piano

europeo per la crescita non abbia importanti ripercussioni anche sul sistema della sicurezza sociale. I paesi europei devono rilanciare gli investimenti pubblici e devono riformare il Welfare State a causa dell'invecchiamento della popolazione e della necessità di garantire sempre migliori servizi pubblici. Senza la crescita economica e maggiori entrate fiscali queste politiche rischiano di divenire impossibili. In effetti, ogni governo nazionale le rinvia in continuazione. Inoltre, se l'Unione europea includerà nel suo bilancio un capitolo per garantire la solidarietà europea ai lavoratori colpiti dal processo di ristrutturazione industriale e dalla concorrenza globale, indirettamente alleggerirà gli oneri a carico dei bilanci nazionali.

10. *Conclusioni.*

Se l'Unione europea vorrà dotarsi di un governo federale con poteri sufficienti per produrre beni pubblici europei sono necessarie tre riforme decisive.

La prima consiste nell'includere nel Patto di stabilità e di crescita anche il bilancio comunitario, al fine di delineare in un quadro unitario coerente i problemi fiscali dell'Unione. Questo passo è tanto più necessario se si intende concedere al bilancio europeo gli stessi margini di flessibilità dei bilanci nazionali, fissando un limite all'indebitamento europeo e un deficit sostenibile, come si è fatto per i bilanci nazionali. A questo punto il Patto di stabilità e di crescita dovrebbe entrare a far parte esplicitamente della Costituzione europea e dovrebbe essere riformabile con la medesima procedura prevista per la Costituzione europea.

La seconda riforma decisiva riguarda la creazione di una autorità europea di bilancio che prende le sue decisioni sulla base di un processo democratico di codecisione tra Parlamento europeo e Consiglio. Sino a che sopravvivrà il diritto di veto nazionale e la possibilità, per il Consiglio, di fissare un tetto alle risorse comunitarie non si potrà parlare di risorse proprie dell'Unione. La procedura di approvazione del bilancio deve riflettere nella sostanza la volontà dei cittadini dell'Unione; volontà che si esprime con il voto europeo, al momento dell'elezione del Parlamento europeo, e nei governi nazionali. Una volta che il Patto di stabilità e di crescita sarà in grado di imporre dei limiti costituzionali all'indebitamento massimo dell'Unione e al suo deficit di bilancio non si vede perché il Consiglio dei Ministri debba imporre ulteriori vincoli al bilancio comunitario.

Infine, è necessario che venga creato un Ministro dell'economia e delle finanze in seno alla Commissione europea. Nel progetto di Costituzione europea già si prevede l'istituzione di un Ministro degli Esteri, ma per quanto riguarda l'economia, la questione resta indeterminata e l'attuale ripartizione dei compiti nella Commissione riflette un vuoto di potere. In effetti, se la Commissione potesse contare su risorse proprie non potrebbe fare a meno di avere un Ministro politicamente responsabile dell'andamento del gettito fiscale e delle spese. Solo attivando nel suo seno questa figura istituzionale la Commissione si potrà assumere la piena responsabilità, di fronte al Parlamento europeo e agli elettori europei. L'economia europea può veramente diventare l'economia più dinamica del mondo, fondata sulla conoscenza e l'innovazione, a patto che esista una chiara volontà politica e i mezzi adeguati per realizzare questo progetto.

Appendice

Il valore aggiunto di un investimento pubblico europeo

Un indice significativo dell'efficacia della politica economica di un governo è rappresentato dal valore del moltiplicatore keynesiano della spesa pubblica. La spesa governativa produce una serie di effetti positivi sul reddito, che aumenterà non solo del valore dell'intero ammontare dell'investimento, ma anche degli infiniti incrementi di spesa che saranno effettuati dai soggetti economici che percepiscono le prime remunerazioni e quelle successive. La serie degli effetti positivi si ridurrà tanto più rapidamente quanto maggiori sono il reddito non speso (risparmiato) dai soggetti economici e la percentuale di reddito spesa in importazioni (che finisce al di fuori dell'area amministrata dal governo). Numerose indagini empiriche confermano che il valore del moltiplicatore è minore dell'unità o prossimo all'unità nel caso dei paesi europei, la cui economia è molto aperta agli scambi internazionali (38). Per questo le politiche espansive promosse dai governi europei isolatamente, e non coordinate al livello europeo, sono molto poco efficaci.

Prendiamo ora in considerazione l'Unione europea, ignorando i suoi rapporti con il resto del mondo (come se fosse un'economia chiusa), e supponiamo che esista un governo federale europeo che, al pari di quello statunitense, possa contare su un bilancio federale finanziato con risorse fiscali proprie e che possa, in caso di necessità, emettere un debito pubblico europeo. Le competenze assegnate al governo federale riguardano, in primo luogo, la fornitura di beni pubblici sovranazionali. Si tratta di beni che posseggono le caratteristiche della non rivalità e della non escludibilità. Nel nostro caso, siamo interessati a studiare gli effetti della fornitura di due beni pubblici sovranazionali europei: la difesa europea e un piano europeo per la crescita e l'occupazione.

L'analisi della situazione europea, a differenza di quella statunitense, è complicata dal fatto che un vero governo federale europeo, dotato di risorse proprie, ancora non esiste. La funzione di governo europeo è svolta in parte dalla Commissione europea e in parte dal Consiglio europeo. L'Unione europea riesce a fornire alcuni beni pubblici sovranazionali, come il sistema di teleposizionamento Galileo, ma nella maggioranza dei casi fornisce solo dei surrogati di beni pubblici sovranazionali mediante la cooperazione intergovernativa. Si deve parlare in questo caso di beni pubblici internazionali (o cooperativi). Gli esempi della difesa europea e della Strategia di Lisbona sono significativi. Al posto di una difesa europea, gli Stati membri hanno creato dei corpi militari che agiscono come forze alleate di una coalizione di governi nazionali. La Strategia di Lisbona si propone di far crescere la produttività dell'economia europea mediante una serie di Piani nazionali coordinati dalla Commissione europea. In entrambi i casi, il surrogato del bene pubblico sovranazionale consiste in una sommatoria di beni pubblici nazionali.

Cominciamo a prendere in considerazione gli effetti di una sommatoria di Piani nazionali o, se si preferisce, la produzione di un bene pubblico internazionale. Supponiamo che i Piani nazionali siano finanziati mediante il ricorso al debito pubblico nazionale, che non esista una fiscalità europea e che l'Unione non abbia rapporti commerciali con l'estero. Il nuovo valore del prodotto lordo europeo (Y_{UE}) sarà pari alla somma di n Piani nazionali di spesa (G_n) moltiplicata per il moltiplicatore keynesiano nazionale (k_n), nell'ipotesi che la propensione marginale al consumo sia la stessa in tutti i paesi dell'Unione e che ogni paese abbia una elevata propensione all'importazione. L'incremento di valore del prodotto lordo europeo, che scaturisce da questa operazione, sarà pari alla differenza tra Y_2, il valore della produzione dopo gli investimenti nazionali, e Y_1, il valore iniziale.

Consideriamo ora un Piano europeo, deciso dal governo federale, e finanziato mediante l'emissione di un prestito europeo o con risorse proprie del bilancio europeo. Lo scopo di questo Piano è di fornire dei beni pubblici sovranazionali europei, la cui funzione specifica è di aumentare la produttività del lavoro nell'intera Unione. L'ammontare del Piano europeo è pari alla sommatoria dei Piani nazionali. Il volume complessivo del prodotto lordo europeo che si otterrà dopo questo intervento di politica economica europea sarà maggiore di quello ottenuto mediante la cooperazione intergovernativa (Y_3 sarà dunque maggiore di Y_2), per almeno tre ragioni.

La prima ragione riguarda il metodo decisionale adottato per produrre il bene pubblico internazionale. Il piano intergovernativo verrà finanziato con risorse nazionali, sia che si ricorra alla tassazione sia che si ricorra al debito pubblico. Anche ammesso che i progetti nazionali vengano realizzati contemporaneamente, le risorse dedicate dai governi nazionali al finanziamento di un bene pubblico internazionale verranno strutturalmente deviate verso investimenti nazionali, con scarsi effetti sulla produttività europea. In breve, si privilegiano investimenti del tipo «autostrade» (con produttività nazionale) rispetto a investimenti del tipo «Galileo» (con produttività europea).

In secondo luogo, un Piano europeo, finanziato con risorse europee, può concentrare interamente la spesa nella fornitura di beni pubblici sovranazionali. Se lo scopo prioritario del Piano è quello di accrescere la produttività e la competitività dell'economia europea, le risorse finanziarie europee saranno concentrate nella produzione di progetti europei, la cui caratteristica fondamentale è di accrescere la produttività dell'economia europea nel suo insieme, sia privata che pubblica. La complementarietà tra questi progetti consentirà di ottenere consistenti economie di scala.

In terzo luogo un Piano europeo per la fornitura di beni pubblici sovranazionali, poiché può prendere in considerazione i vantaggi che si ottengono dagli incrementi del commercio interno all'Unione, genererà aumenti di reddito pari al valore del moltiplicatore europeo (k_{UE}), che dipende solo dalla propensione marginale al consumo dei cittadini europei, rispetto al moltiplicatore nazionale (k_n), il cui valore inferiore dipende anche dalla dispersione causata dalla propensione ad importare beni dagli altri paesi dell'Unione. Questa affermazione contrasta con quanto sostenuto da alcuni economisti (39). E' vero che, se il governo centrale (europeo) provvede direttamente all'investimento pubblico, il valore del moltiplicatore sarà sempre lo stesso, qualsiasi sia lo Stato (o la regione) in cui l'investimento viene fatto. Ma questa osservazione ignora del tutto il problema politico di un'area economica composta da un insieme di governi indipendenti. I governi nazionali devono necessariamente tenere conto dell'efficacia di un investimento finanziato con fondi pubblici nazionali, poiché devono rendere conto della loro azione agli elettori nazionali. Un Piano nazionale di investimenti è generalmente assai poco efficace nello stimolare la crescita dell'economia, se le dispersioni di spesa per l'acquisto di beni prodotti dagli altri paesi europei è elevata. Si potrebbe obiettare che questo modesto risultato si otterrebbe solo in occasione di un Piano nazionale isolato, senza alcun seguito negli altri paesi dell'Unione. Se tutti i paesi dell'Unione si impegnassero a realizzare *contemporaneamente* dei Piani di investimenti, le importazioni di un paese corrisponderebbero alle esportazioni di un altro paese e il risultato finale sarebbe pari a quello di un Piano europeo di investimenti realizzato da un governo europeo. Questa osservazione (sulla quale è fondata la Strategia di Lisbona), è tuttavia irrealistica, poiché attribuisce ai governi nazionali la volontà di perseguire prioritariamente l'interesse europeo. Il problema della contemporaneità è decisivo. Se alcuni Piani nazionali non venissero realizzati, si otterrebbero solo dei vantaggi migliori di quelli relativi ad un Piano isolato, ma non si raggiungerebbero gli effetti conseguibili da un unico Piano europeo. La contemporaneità dei Piani nazionali, d'altro canto, potrebbe essere ottenuta solo se il governo europeo (la Commissione) potesse imporre l'esecuzione di una certa spesa pubblica ad ogni governo nazionale. Ma questo potere corrisponderebbe a quello di un governo di uno Stato centralizzato, con governi nazionali che rappresentano solo l'amministrazione decentrata del potere centrale. I bilanci nazionali sarebbero una frazione locale di un bilancio europeo a disposizione della Commissione. Al contrario, in un sistema federale, il governo europeo avrebbe a disposizione

le risorse di bilancio sufficienti per realizzare il Piano europeo, senza interferire con le decisioni di spesa dei governi nazionali. In questo caso le economie esterne ai Piani nazionali potrebbero essere considerate come economie interne al Piano europeo, che conseguirebbe così risultati superiori alla somma dei Piani nazionali. In definitiva, l'interesse europeo può essere preso in considerazione solo da un governo federale europeo che risponda del suo operato al Parlamento europeo, non da governi nazionali che devono, per definizione, difendere l'interesse nazionale.

Possiamo ora riassumere gli effetti sull'economia di un Piano europeo comparandoli a quelli derivanti da un Piano internazionale (o intergovernativo). Il Piano intergovernativo provocherebbe un aumento del reddito da Y_1 a Y_2. Ora, lo stesso ammontare di risorse finanziarie, se utilizzate per un Piano europeo di investimenti sovranazionali può provocare un aumento del reddito da Y_1 a Y_3. Si può dunque sostenere che la differenza tra Y_3 e Y_2 rappresenta il valore aggiunto dal Piano europeo rispetto alla sommatoria dei Piani nazionali. Se lo stesso fenomeno si osserva da un altro punto di vista, si potrebbe sostenere che la differenza tra Y_3 e Y_2 rappresenta lo spreco di risorse europee provocato dall'ostinazione dei governi nazionali a perseguire inefficaci politiche di cooperazione intergovernativa. Se immaginiamo, per utilizzare la terminologia keynesiana, che Y_3 sia il livello di piena occupazione, la differenza tra Y_3 e Y_2 è il vuoto deflazionistico generato dalle politiche intergovernative di cooperazione.

NOTE

(1) Cfr. ad esempio, la rassegna di Beetsma R., Debrun X., «The interaction between monetary and fiscal policies in a monetary union: a review of recent literature», in Beetsma R., Favero C., Missale A., Muscatelli A., Natale P. e Tirelli P., *Monetary Policy, Fiscal Policies and Labour Markets. Macroeconomic Policymaking in the EMU*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

(2) Cfr. Buti M. e Nava M., *Towards a European Budgetary System*, RSC Working Paper, 2003.

(3) Enderlein H., Lindner J., Calvo-Gonzalez O., Ritter R., *The EU Budget. How Much Scope for Institutional Reform?,* European Central Bank, Occasional Paper Series, n. 27, 2005.

(4) Werner Report, *Report to the Council and the Commission on the Realisation by Stages of Economic and Monetary Union in the Community*, Supplement to the *Bulletin* II-1970 of the European Communities, Bruxelles, 1970.

(5) MacDougall Report, *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Commission of the European Communities, Economic and financial series, Bruxelles, 1977.

(6) European Commission, *Growth, Competitiveness, Employment. The Challenges and Way Forward into the 21st Century*, White Paper of the European Commission, Luxembourg, 1994.

(7) European Commission,, *Report from the Commission to the Spring European Council. Delivering Lisbon. Reforms for the Enlarged Union*, Bruxelles, 2004.

(8) Musgrave R. A., *The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy*, Tokyo, McGraw-Hill Kogakusha, 1959.

(9) Sulla teoria del federalismo fiscale cfr. Oates W. E., *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972; Musgrave R. A. e Musgrave P. B., *Public Finance in Theory and Practice*, Tokyo, McGraw-Hill Kogakusha, 1976; e per una recente rassegna, Oates W. E., «Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism», in *International Tax and Public Finance*, 12, 2005, pp. 349-373.

(10) Ad esempio, Fatàs A, «Does EMU Need a Fiscal Federation?» in *Economic Policy*, 1998, n. 26, pp.165-192; e, per una rassegna, Pacheco L. M., «Fiscal Federalism, EMU and Shock Absorption Mechanisms: A Guide to the Literature», in *European Integration Online Papers* (EioP), 2000, vol. 4, n. 4; eiop.or.at/eiop/texte/2000-004a.htm.

(11) Sapir Report, *Report of an Independent High-level Study Group Established on the Initiative of the President of the European Commission*, European Commission, Bruxelles, 2003.

(12) Denis C., McMorrow K., Röger W., Veugelers R., *The Lisbon Strategy and the EU's Structural Productivity Problem*, European Economy, Economic papers n. 221, 2005.

(13) Cfr. Denis C., McMorrow K., Röger W., Veugelers R., *op. cit.*, p. 56.

(14) Turrini A., *Public Investment and the EU Fiscal Framework*, European Economy, Economic Papers n. 202, 2004.

(15) Cfr. Sapir Report, *op. cit.*, pp. 31-2.

(16) European Commission, *Building Our Common Future. Policy Challenges and Budgetary Means of the Enlarged Union 2007-2013, Commission Communication to the European Parliament and Council*, Bruxelles, 2004.

(17) Cfr. Kok Report, *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment,* European Commission, Bruxelles, 2004.

(18) Per un bilancio «a tinte contrastanti» della Strategia di Lisbona cfr. European Central Bank, «The Lisbon Strategy: Five Years on», in *Monthly Bulletin*, n. 7, July 2005.

(19) Sui beni pubblici sovranazionali cfr. Montani G., «The European Union, Global Public Goods and Post-Hegemonic World Order», in *The European Union Review*, vol. 8, n. 3, 2003, pp. 35-63.

(20) L'inefficienza dell'attuale sistema europeo di difesa, organizzato su basi intergovernative, è ampiamente riconosciuta dagli organismi dell'UE e della NATO. Un recente rapporto (Flournoy M. A. e Smith J, *European Defense Integration: Bridging the Gap Between Strategy and Capabilities*, CSIS, Center for strategic and international studies, Washington, 2005), nonostante sia redatto sull'ipotesi che non si debbano mettere in discussione le sovranità nazionali in materia di difesa, riconosce che la creazione della Agenzia europea di difesa (EDA) aiuterà gli Stati membri dell'Unione «a eliminare gli sprechi e le duplicazioni nei loro bilanci di difesa, liberando così risorse per ricerche comuni, lo sviluppo, le ordinazioni, e il miglioramento dell'interoperabilità» (p. 57). Si sostiene inoltre che, per quanto riguarda la base industriale della difesa europea, «vi sono tre sfide cruciali da superare per raggiungere una maggiore cooperazione europea nella difesa: la frammentazione della domanda, la regolamentazione esistente per il commercio intra-europeo di materiali di difesa e il fatto che le capacità industriali continuano ad essere focalizzate su sistemi di difesa sviluppati durante la guerra fredda. ...La conservazione di mercati prioritariamente 'nazionali' per la difesa impedisce agli europei nel loro insieme di conseguire ogni significativo risparmio economico da un mercato 'comune' della difesa e

della sicurezza. ...Inoltre, l'insistenza nell'utilizzo della formula del *jouste retour* comporta che i programmi siano suddivisi non in base ad una logica ingegneristica o economica, ma secondo espedienti politici» (pp.73-4).

(21) European Commission, *Green Paper on Space*, Bruxelles, 2003.

(22) European Commission, *White Paper on Space: A New European Frontier for an Expanding Union. An Action Plan for Implementing the European Space Policy*, Bruxelles, 2003.

(23) Sui rapporti tra industria e difesa europea cfr. Versailles D., Mérindol V., Cardot P., *La recherche et la technologie, enjeux de puissance*, Parigi, Economica, 2003.

(24) Cfr. *Le Monde*, 19 marzo 2003.

(25) Gavoty D., «L'espace militaire, un projet fédérateur pour l'Unione européenne», *Défense nationale*, marzo 2005, pp. 79-96.

(26) European Commission, *Why Europe Needs Research Spending*, Memo, 9 June, Bruxelles, 2005.

(27) European Commission, *Memorandum to the Commission from President Barroso in Agreement with Mr Barrot. Implementing the Trans-European Networks*, Bruxelles, 2005.

(28) Bourdin J., *Rapport d'information au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur les incidences économiques d'une augmentation des dépenses de recherche en Europe*, Procès-verbal du 30 Juin, Paris, 2004.

(29) European Commission, *The Economic Costs of Non-Lisbon. A Survey of the Literature on the Economic Impact of Lisbon-type Reforms*, European Economy, Occasional Papers, n. 16, 2005.

(30) Infatti il Rapporto Sapir propone una struttura del bilancio comunitario che esclude la difesa europea (cfr. Rapporto Sapir, *op. cit.*, pp. 167-8). Si potrebbe sostenere che non tutte le spese nazionali per la difesa debbano necessariamente essere trasferite al bilancio europeo nel caso in cui i paesi dell'Unione europea accettassero una clausola che li obbligasse ad affidare il comando supremo delle loro truppe ad uno stato maggiore europeo e ad un governo europeo, in alcune circostanze espressamente previste dalla Costituzione europea. Tuttavia, qui prendiamo in considerazione, per semplicità, la soluzione tradizionale adottata dagli Stati federali esistenti.

(31) European Commission, *Financing the European Union. Commission Report on the Operation of the Own Resources System*, Bruxelles, 2004.

(32) Olson M., «The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government», in *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, 1969, pp.479-87.

(33) European Commission, *The Economic Costs of Non-Lisbon. A Survey of the Literature on the Economic Impact of Lisbon-type Reforms, cit.*, fig. 1.

(34) European Commission, *European Economy*, n. 2, Economic forecasts, Spring 2005, p. 5.

(35) European Commission, *The Economic Costs of Non-Lisbon. A Survey of the Literature on the Economic Impact of Lisbon-type Reforms, cit.*, fig. 2.

(36) Italiener A. e Vanheukelen M., «Proposals for Community Stabilization Mechanisms: Some Historical Applications», in *European Economy, Reports and Studies*, n. 5, 1993, pp.493-510; e Majocchi A. e Rey. M., «A Special Financial Support Scheme in Economic and Monetary Union: Need and Nature», in *European Economy, Reports and Studies*, n. 5, 1993, pp. 457-80.

(37) Sapir Report, *op. cit.*, pp. 148-9.

(38) Hemming R., Kell M., Mahfouz S., «The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity. A Review of the Literature», in *International Monetary Fund, Working Paper* 208, 2002.

(39) Ad esempio H. Richardson sostiene che «con propensioni marginali al consumo uguali [in ogni regione], mutamenti nella allocazione della spesa governativa (o altre spese autonome) non cambiano il livello del reddito nazionale, ma influenzano solamente i livelli regionali del reddito» (cfr. Richardson H. W., *Elements of Regional Economics*, Harmondsworth, Penguin Books, 1969, p. 23).

La crisi dell'ordine urbano e il pensiero di Jane Jacobs

MARIO ALBERTINI

Le recenti rivolte delle periferie urbane, che sono iniziate in Francia, ma che hanno investito anche altre città europee, sono state interpretate in vari modi. Alcuni hanno sottolineato l'aspetto sociale collegandole, soprattutto, al problema dell'immigrazione, o comunque al problema dell'emarginazione sociale; altri l'aspetto strutturale, legato alla gestione dell'ambiente urbano.

Se nella realtà questi due aspetti sono presenti e intrecciati fra di loro, e se la conoscenza e l'azione che potrebbero consentire di affrontare il problema della crisi urbana devono tener conto di entrambi, sul piano analitico si possono e si devono tenere separati i due aspetti: quello urbanistico in senso stretto e quello sociale (con le sue componenti psicologiche, sociologiche, morali e storiche).

In questa prospettiva ci sembra utile proporre alla lettura un saggio che Mario Albertini ha scritto nel 1984 e che ha avuto una diffusione molto limitata come «Quaderno de Il Federalista*». In esso viene individuato, a partire dal libro di Jane Jacobs* Vita e morte delle grandi città, *un nesso interessante fra la concezione e la pianificazione della città da una parte, e i comportamenti sociali dei suoi abitanti dall'altra.*

Tale nesso ha permesso ad Albertini di proiettare il discorso, sia pure come riflessione introduttiva a una tematica che non ha qui sviluppato, su uno degli aspetti del pensiero federalista, l'aspetto comunitario, collegando così il problema urbanistico alla sfera politica. Le problematiche della Jacobs — in particolare il vicinato e il controllo spontaneo dei cittadini nelle strade e nei marciapiedi — permettono infatti di riconoscere la possibilità di una «forma limitata ma reale di democrazia diretta, di autogoverno informale» al livello del potere più vicino ai cittadini, in un modello di federazione articolato in vari livelli di governo che Albertini ha prefigurato come alternativa al modello classico bipolare nato negli Stati Uniti d'America.

Quello che in altri scritti Albertini ha definito «democrazia partecipativa» come garanzia del buon governo delle città ha infatti la sua base sia nella distribuzione del potere (vari livelli di governo indipendenti e coordinati a partire dal quartiere), sia nell'informazione e nella comunicazione, cioè in quel «flusso di informazione spontanea» che deriva dai rapporti e dai contatti della vita quotidiana e che dipende anche da un assetto urbano che, evitando l'isolamento fisico e psichico degli abitanti delle città, o di parte di essi, permette che si manifestino sentimenti di identificazione e quindi di partecipazione.

* * *

I

Le città — per definizione il luogo della sicurezza — presentano ormai, specie nelle periferie, o nei centri storici degradati o in altri punti critici, delle situazioni ambientali in cui prevalgono l'insicurezza, la violenza e la paura. Non ci sono più soltanto le vie pericolose che non conviene percorrere a piedi di sera, ci sono anche interi quartieri recintati e vigilati per difenderli dalla minaccia della violenza, che non proviene più dall'esterno ma dall'interno stesso della città. Questi dati di fatto (nuovi rispetto agli elementi di insicurezza del passato) vengono spesso considerati come una delle conseguenze del nuovo modo di costruire e di collegare gli edifici; e questa opinione va presa seriamente in esame sia perché sembra avere il carattere di una evidenza, sia perché sembra mostrare la specificità della crisi urbana contemporanea, che non potrebbe perciò essere semplicemente ricondotta alla crisi delle prime forme di città industriale (già segnalata da Engels sin dal 1845 nel capitolo sulle grandi città del suo *La situazione della classe operaia in Inghilterra*).

In effetti, anche tenendo presente che a questo riguardo la cautela è necessaria perché non è sempre chiara nemmeno la distinzione tra violenza generata o subita dalla città, bisogna pur ammettere che la sola visione della maggior parte degli edifici che sorgono dentro le città o ai loro margini, basta per suggerire subito, a un osservatore normale, l'idea dell'incapsulamento forzato di uomini e donne — spogliati della loro individualità e umanità — in alveari mostruosi e ossessivi. Non si può dunque trascurare questa impressione; e ciò che colpisce, e aggiunge una ulteriore nota di gravità al fatto, è che mentre questa sensazione si diffonde sempre di più, questo modo di costruire continua implacabile ovunque, in tutti i continenti, come se tutti l'approvassero.

C'è un esempio che dimostra bene come siano profonde, nella nostra società, le radici di questa contraddizione. E' lo stesso vertice del potere politico che può, nello stesso tempo, denunciare questi mali e continuare a produrli. Si deve, in effetti, fare questa constatazione pensando, ad esempio, alla Francia della presidenza di Giscard d'Estaing, e leggendo nel suo libro-manifesto del 1976, *Démocratie française*, queste affermazioni: «Tra le grandi realizzazioni della Quinta Repubblica, va annoverato il tour de force di aver costruito 7.500.000 alloggi... Ma nello stesso tempo, come ignorare che molti di questi nuovi complessi residenziali comportano una causa profonda di insoddisfazione? In questo campo, l'edilizia degli ultimi cent'anni non ha espresso — salvo casi isolati e meritori — la politica dei suoi principi. Sono stati costruiti — o si è permesso di costruire — dei falansteri d'ispirazione collettivistica, monotoni e di proporzioni smisurate, che hanno prodotto violenza e solitudine. Oggi è necessario che l'accesso alla proprietà sia preferito alla locazione, l'abitazione unifamiliare al casamento collettivo, la rigenerazione dei vecchi habitat alle nuove costruzioni, la piccola città alla megalopoli; e parimenti è indispensabile dare un effettivo colpo di freno al gigantismo. Verrà dunque creato un quadro esistenziale a misura d'uomo, rispettoso di ciò che esiste, favorevole a un'organizzazione personale della vita, propizio allo sviluppo della comunicazione sociale e alle relazioni di vicinato». E ancora: «Nella vita privata, si tratta dell'accesso a un habitat individuale che assomigli il meno possibile a una cella in un alveare di cemento, e il più possibile a una casa» (1).

Sembra che sia tutto chiaro, tutto detto, ma non è così. In Francia, come altrove, a questo riguardo non è cambiato nulla. Il fatto stesso che un numero sempre maggiore di persone giunga ormai sino al punto di pensare che invece di «case» si costruiscono edifici che producono violenza e solitudine, e che le parti nuove delle città non sono più «un quadro esistenziale a misura d'uomo», non è servito a nulla, nemmeno a suscitare l'allarme. Bisogna dunque dire che la città è in pericolo? Che anche per quanto riguarda l'insediamento sul territorio l'umanità non riesce più a controllare le forze che essa stessa scatena? Che non possediamo più un criterio per distinguere la città dal suo contrario, la non-città che cresce intorno a noi?

II

Secondo alcuni studiosi la causa della degradazione urbana sarebbe di carattere economico (e secondariamente giuridico). Ad esempio

Mitscherlich la riconduce senz'altro al «carattere sacro della proprietà; in particolare della proprietà del suolo» (2). Ma anche se si dovesse ammettere la fondatezza di questa interpretazione (che è probabilmente vera solo in parte), resterebbe tuttavia il fatto che chi agisce nel settore della politica urbanistica ha bisogno di sapere che cosa deve fare — e che cosa non fare — per ridare alle città che l'abbiano perduto il loro carattere fisiologico; e questa necessità progettuale mostra che bisogna comunque attribuire anche all'urbanistica l'autonomia relativa che contraddistingue lo studio di tutti i comportamenti importanti dell'uomo.

Del resto, se fosse vero che tutto il male deriva dalla proprietà del suolo noi avremmo avuto (come accade sempre) la parte sana della scienza e della cultura (in questo caso urbanistica) contro l'attuale modo di edificare e di pianificare, e a favore di progetti di sviluppo fisiologico delle città. Ma questa polemica non c'è stata, o più precisamente non c'è stata in questi termini. In gran parte il modo attuale di edificare dipende proprio dalle concezioni prevalenti nell'urbanistica (che si rivela così come una cultura in crisi). Si constata dunque un fatto se si mette in evidenza la mancanza di una capacità progettuale adeguata alla fase attuale del processo di urbanizzazione. Bisogna dunque, in primo luogo, affrontare il problema nei suoi aspetti specificamente e materialmente urbani, e solo in un secondo tempo, dopo aver deciso quali sono le caratteristiche della città che devono essere salvaguardate (o promosse ecc.), esaminare le condizioni non urbanistiche — cioè economiche, giuridiche, politiche e culturali — della politica urbana. A me pare che a questo riguardo abbia dato un contributo essenziale Jane Jacobs (3).

III

Due parole sul metodo di Jane Jacobs. Si può affrontare il problema della crisi urbana partendo da una idea della città (qualunque essa sia) o dalla osservazione della vita reale. Nel primo caso l'oggetto della riflessione è precostituito. E non basta. Siccome non può non avere, nello stato presente del pensiero, che il carattere di una tipologia storica, esso presenta anche una grande complessità culturale e un alto livello di astrazione. In particolare questo metodo seleziona, prima ancora di averli presi direttamente in esame, i comportamenti sociali degli abitanti delle città, cioè il dato nel quale si manifesta la crisi urbana. Nel secondo caso, invece, ciò che costituisce l'oggetto primario e preliminare dell'indagine sono proprio questi comportamenti. Ne segue che la prima fase dell'indagine ha, di per sé, un carattere empirico e descrittivo; e come scopo,

quello di far entrare nel campo dell'esame, per sottoporla poi all'investigazione teorica, una realtà bene osservata, e non solo intuita o, peggio, prefigurata.

E' questo l'orientamento di Jane Jacobs; ed è su questo terreno che essa si è scontrata con le concezioni urbanistiche dominanti. Essa ritiene che l'urbanistica si trovi ancora «nello stesso stadio di dotta superstizione in cui si trovava la medicina agli inizi del secolo scorso»; e la paragona alla «scienza del salasso»: «Occorrevano a quel tempo anni di studi per sapere con esattezza quale vena dovesse essere aperta, e con quale tecnica, in relazione a certi sintomi. Su questa base si formò una complicata sovrastruttura tecnica, così presuntuosamente minuziosa da far apparire ancor oggi plausibile il metodo in questione». La sua conclusione è questa: «Come nel caso del salasso, così nel caso della ristrutturazione e della pianificazione urbanistica è sorta, su fondamenti inconsistenti, una pseudo-scienza che richiede anni di studio e una pletora di sottili e complicati dogmatismi... La pratica del salasso — che solo in casi eccezionali o fortuiti poteva risultare utile — venne infine abbandonata e sostituita da una pratica ben più ardua e complessa, consistente nell'elaborare, applicare e verificare, passo per passo, interpretazioni fedeli della realtà dedotte non da come essa dovrebbe essere, ma da come essa è. Al contrario, la pseudo-scienza dell'urbanistica e la sua gemella, l'architettura urbana, non hanno ancora rinunciato alle comode illusioni, ai pii desideri, alle espressioni simboliche, e non osano ancora avventurarsi nell'impresa di esplorare il mondo reale» (4).

In gran parte ciò è vero (lo mostrano i risultati), anche se con un limite che potrà essere chiarito in seguito; come è vero, d'altra parte, che la Jacobs si è effettivamente avventurata nella difficile ma utile impresa di esplorare il mondo reale. Proprio per questo essa ha potuto vedere ciò che di solito si cela dietro la cecità dell'abitudine, cioè dietro la tendenza a confondere il noto con il conosciuto. Lei stessa scrive: «Secondo me il modo migliore per riuscire a capire come funziona il mondo apparentemente misterioso e contraddittorio delle città è quello di esaminare da vicino e con la minor prevenzione possibile gli spettacoli e gli eventi più comuni, cercando di afferrarne il senso e di trovare gli eventuali fili conduttori che li colleghino a qualche principio». E ancora: «La maggior parte delle idee che sono alla base di questo libro provengono da osservazioni fatte o raccolte in altre città [rispetto a quella dove abita, New York]... Quasi sempre il materiale per queste riflessioni era già presente sotto le finestre di casa; ma forse è più facile notare per la prima volta le cose lì dove esse non sono rese ovvie dall'abitudine» (5).

IV

Sul piano empirico il risultato più importante ottenuto da Jane Jacobs è il seguente. Essa è riuscita a mostrare che esiste uno stretto collegamento tra alcune funzioni urbane essenziali (urbane in senso largo perché non dipendenti solo dal fattore urbano) ed alcune caratteristiche della città come quadro fisico ed organizzativo (urbane in senso stretto perché dipendenti soltanto dal disegno della città e dalle destinazioni d'uso). Le funzioni in questione — più precisamente: quelle inquadrabili subito in questo schema — sono: la sicurezza, lo sviluppo dei contatti umani, l'assimilazione dei ragazzi, mentre le caratteristiche urbane corrispondenti riguardano in primo luogo le strade e i marciapiedi, o per meglio dire, il loro ruolo al di là del semplice fatto di consentire lo scorrimento dei veicoli e il transito dei pedoni (6).

Il dato di fatto chiaramente osservabile (e in effetti notato da tutti, sia pure senza farci caso e trovandolo ovvio) è questo: se c'è una netta separazione tra spazi pubblici e privati, in particolare tra i marciapiedi come sedi di vita collettiva e le case come luogo della privacy (separazione che non esiste più nei complessi edilizi residenziali dove si ha in comune con gli altri tutto o niente, e quindi, in ultima istanza, niente), se le strade sono sorvegliate dai loro «naturali proprietari» come i negozianti ecc. (cioè se esiste un numero sufficiente di negozi e di altri luoghi pubblici), e se i marciapiedi sono frequentati con sufficiente continuità lungo tutto l'arco della giornata (sia per la varietà dei luoghi pubblici e della rete commerciale, sia perché una strada animata «costituisce di per sé un'attrattiva per altra gente» che non solo la frequenterà, ma starà spesso alla finestra, sosterà sulle panchine se ci sono ecc.), allora la strada è sicura, l'intero potenziale dei contatti umani si realizza e i ragazzi acquisiscono naturalmente le forme di vita e il costume della città (7).

E non basta. Questo rapporto tra questi comportamenti sociali (esaminati nel quadro della città, cioè come funzioni urbane) e le caratteristiche urbane menzionate, può e deve essere esteso a tutta la vita cittadina. In effetti Jane Jacobs intitola il capitolo del suo *Vita e morte delle grandi città* nel quale svolge questa analisi «La natura specifica delle città». E, di fatto, su questa base essa è riuscita a chiarire la questione dei parchi urbani (in senso lato, comprensivo anche delle piazze alberate), che possono avere una funzione positiva solo nel quadro urbano già delineato (con precisione: se si trovano nel raggio d'azione della rete che garantisce la sicurezza dei marciapiedi e delle strade) e ad impostare in modo realistico, come vedremo, la funzione del vicinato (distinto in vicinato di

città, di quartiere e di strada).

V

Se si considera la vita cittadina con questo punto di vista si trova che essa è composta da un insieme di comportamenti (le funzioni urbane) la cui possibilità o impossibilità dipende dall'assetto urbano, e che presentano due aspetti fondamentali: quello dell'unità organica e quello della spontaneità. Si riesce inoltre, con l'esame di questi aspetti, ad attribuire un primo contenuto concreto alla differenza tra ciò che è urbano in senso largo (perché non dipende solo dal fattore urbano) e ciò che è urbano in senso stretto (perché dipende solo dal fattore urbano).

I comportamenti urbani messi in evidenza costituiscono una unità organica perché, pur essendo perfettamente distinguibili e pur avendo ciascuno, per sé considerato, una sua natura peculiare, si manifestano tuttavia solo insieme. E' un fatto, come è un fatto che — a prescindere da condizioni che non sono quelle della vita quotidiana di tutti — essi non possono manifestarsi ad uno ad uno, separatamente, se non in forme precarie, insufficienti o distorte. Bisogna però tener presente che questa unità non scaturisce direttamente dalle disposizioni che stanno alla base di questi comportamenti, ma dal fattore urbano, e più precisamente: a) dal fatto che senza un quadro cittadino adeguato questi comportamenti non possono manifestarsi (senza sicurezza non c'è fiducia, senza occasioni sistematiche per ampi scambi di esperienze non c'è ampio scambio di esperienze ecc.), e b) dal fatto che questo quadro urbano non fornisce ambienti e occasioni separate per ciascuna di queste disposizioni, ma solo, come si è visto, un solo ambiente organico e unitario per tutte (la città nel suo insieme).

E' dunque il fattore urbano in senso stretto che, avendo a questo riguardo il carattere dell'unità organica, la proietta sulle disposizioni umane nel momento in cui si traducono in comportamenti effettivi ed acquisiscono la caratteristica di funzioni urbane. Questo è il campo dei fatti che dipendono dal reticolo urbano, e questo dovrebbe essere l'oggetto dell'urbanistica come scienza (8). Questa osservazione permette in effetti di stabilire una netta linea di confine tra ciò che deve essere in primo luogo studiato (o esaminato, o progettato ecc.) sul piano urbanistico (il disegno della città e le destinazioni d'uso, che svelano a questo punto il loro carattere di struttura materiale di certi comportamenti umani); e ciò che, pur avendo una dimensione urbana (cioè carattere urbano in senso largo) deve essere invece studiato, in primo luogo, sul piano psicologico, sociologico, morale, storico ecc.

Ciò che impedisce di controllare il pensiero quando si pensa la città — e trattiene ancora la cultura urbanistica nello stato della «dotta superstizione» — è proprio la confusione tra questi due piani. In quanto tale, nella sua concreta realtà, la città è sia lo stretto fatto fisico e organizzativo urbano (in un certo senso l'elemento sincronico), sia la vita che scorre in questo reticolo (in un certo senso l'elemento diacronico). Ma è evidente che non si può né conoscere questo reticolo con gli strumenti teorici che servono per lo studio dello scorrere storico della vita nella città, né conoscere la vita storica della città con gli strumenti teorici che servono per lo studio del reticolo urbano, anche se ogni operazione reale sulla città si deve servire dei risultati dell'uno e dell'altro esame (9).

VI

Resta da esaminare l'altro aspetto essenziale dei comportamenti urbani, quello della spontaneità. Questo aspetto viene bene in luce nell'analisi di Jane Jacobs del problema della sicurezza. Ciò che si è detto al punto quarto circa il rapporto tra le caratteristiche urbane e i comportamenti sociali dei cittadini (funzioni urbane) mostra che la sicurezza urbana — cioè la sicurezza anche nei confronti degli sconosciuti — dipende, almeno in parte, dall'esistenza di una rete di sorveglianza spontanea e, per molti aspetti, inconscia. Si tratta della rete costituita dai negozianti e dai passanti che frequentano la strada lungo tutto l'arco della giornata.

Va osservato che questa rete di sorveglianza è spontanea non solo nel senso che non è organizzata, ma anche nel senso che non comporta alcuna specializzazione. Jane Jacobs scrive: «Noi abitanti di Hudson Street, come gli abitanti del North End di Boston o di qualsiasi altro quartiere vivo e vitale delle grandi città, non siamo stati dotati da madre natura di una particolare abilità nel garantire la sicurezza delle strade; né più né meno di coloro che cercano di vivere in un ambiente urbano privo di autosorveglianza, fuori dalla precaria tregua del turf [per territorio recintato, come certi quartieri]. Siamo soltanto i fortunati detentori di un ordine urbano che è relativamente facile mantenere in quanto la strada è popolata di sguardi. Si tratta tuttavia di un ordine quanto mai complesso, composto da un numero enorme di fattori, la maggior parte dei quali possono ritenersi, in un modo o nell'altro, specialistici, e la cui azione si combina nel marciapiede. Quest'ultimo invece non ha in sé nulla di specialistico: e appunto in questo sta la sua forza» (10).

Va inoltre osservato che non esiste alcuna alternativa a questo tipo di sorveglianza. Basta, per rendersene conto, confrontarla con quella che potrebbe essere assicurata dalla sola polizia. Cito ancora Jane Jacobs: «La prima cosa da capire è che l'ordine pubblico nelle strade e sui marciapiedi della città non è mantenuto principalmente dalla polizia, per quanto questa possa essere necessaria: esso è mantenuto soprattutto da una complessa e quasi inconscia rete di controlli spontanei e di norme accettate e fatte osservare dagli abitanti stessi. In certe zone urbane — come ad esempio in molti vecchi complessi di case popolari e in molte strade con rapido ricambio di popolazione — il mantenimento della legge e dell'ordine sui marciapiedi è affidato quasi interamente alla polizia e a guardie speciali: ebbene, queste zone sono vere giungle, perché non c'è polizia che basti a garantire la civile convivenza una volta che siano venuti meno i fattori che la garantiscono in modo normale e spontaneo» (11).

VII

E' dunque lecito affermare che nel quadro di un assetto urbano efficace la sorveglianza urbana, cioè il controllo del comportamento della gente, si attua in gran parte (la parte per la quale la polizia non è necessaria e non sarebbe efficace) con il concorso di tutti e senza che alcunché sia prescritto ad alcuno: cioè solo in forza delle disposizioni umane nella loro espressione spontanea e occasionale.

Ed è anche lecito affermare che questa osservazione vale in genere per tutte le funzioni urbane importanti, che sono anch'esse — almeno in parte — la risultante di comportamenti e atti spontanei (nel senso che non hanno bisogno di essere programmati). E quando ciò sia chiaro, basta tener presente che tra questi comportamenti ci sono quelli relativi ai contatti umani e alla assimilazione dei ragazzi per intravedere in termini concreti il rapporto tra città e cultura. In effetti la città è una delle grandi strutture materiali della cultura proprio perché l'assetto urbano (a patto che sia fisiologico) è il mezzo indispensabile sia per stabilire il contatto tra il numero maggiore possibile di esperienze diverse, sia per perpetuare questo processo razionale nel tempo con l'assimilazione dei ragazzi, sia per garantire a questo processo la dimensione della spontaneità, e perciò della novità, senza costringere lo scambio di esperienze entro limiti precostituiti (come, ad esempio, nelle stesse istituzioni culturali).

Vale anche un altro ordine di considerazioni egualmente importante, che ci trasporta dal campo della cultura a quello della politica. Si è visto

che la sicurezza come funzione urbana è una specie di controllo di tutti su tutti senza alcuna divisione tra chi controlla e chi è controllato (e senza sacrificio della privacy grazie alla separazione tra spazi pubblici e privati). Orbene, in termini politico-sociali ciò significa che il controllo del comportamento della gente nelle strade e nei marciapiedi è in gran parte esercitato da una forma limitata ma reale di democrazia diretta, di autogoverno informale. E ciò che aggiunge rilievo a questa osservazione è che anch'essa può essere generalizzata.

Come senza sorveglianza spontanea sono possibili solo forme insufficienti e distorte di sicurezza, così senza autogoverno informale, cioè spontaneo, non è possibile un buon governo formale della città. La dimostrazione è semplice. Il punto iniziale da considerare è questo: «Non esiste nessun 'qualcuno' onnipotente e onnisciente che possa sostituire gli interessati nell'autogoverno locale... Il fatto che spesso i capi responsabili dell'amministrazione cittadina siano male informati è inevitabile, perché le grandi città sono veramente troppo vaste e complesse per essere comprese nei loro aspetti particolari da un unico punto d'osservazione (sia pure il più elevato) o da un'unica persona; d'altra parte, gli aspetti particolari hanno un'importanza essenziale» (12).

Il problema riguarda dunque in primo luogo l'informazione e la comunicazione, e in secondo luogo il potere. Il buongoverno delle città (ivi compresi tutti gli atti di pianificazione urbana) è in effetti impossibile senza: a) un flusso di informazione spontanea che riguardi tutti, cioè che scaturisca direttamente dai contatti e dalle azioni della vita quotidiana, e b) una situazione di potere che sia tale da non escludere la possibilità di far coincidere le decisioni del governo formale con i bisogni e i problemi resi noti da questo tipo di informazione. Orbene, si constata subito che parlando di questa informazione spontanea e di questo potere diffuso si parla di qualcosa che è molto simile a ciò di cui si parla quando si usa il termine «vicinato». E questa impressione si consolida se, seguendo Jane Jacobs, ci si rende conto che è proprio con l'idea dell'autogoverno che si può precisare la natura del vicinato.

In effetti come autogoverno il vicinato presenta tre livelli: di strada (base dell'informazione), di quartiere (prima base del potere, mediazione tra i vicinati di strada e la città ecc.), di città (potere). Si constata subito, d'altra parte, che questa classificazione del vicinato non smentisce affatto la sua realtà esistenziale, che di fatto si manifesta per tutti a livello di strada, e per altri anche al livello del quartiere o a quello della città (come vita di relazione di coloro che si incontrano abitualmente a livello della città). Va invece tenuto presente che, a questo riguardo, la precisazione

in termini di ordine urbano permette di stabilire che solo con l'integrazione dei tre livelli di vicinato (unità organica dell'assetto urbano) ciascuno di essi può svolgere il suo ruolo, anche attraverso i canali diretti costituiti da coloro che appartengono a un vicinato di strada per l'abitazione, ma a quello di quartiere o di città per la vita di lavoro e di relazione. Jane Jacobs aggiunge anche, a ragione, che solo se la strada non è isolata, fisicamente e psicologicamente, dal quartiere e dalla città, si forma un vero e proprio vicinato di strada, con sentimenti di identificazione.

Con questi riferimenti alla cultura e alla politica entrano nel campo visuale dei dati di fatto che meriterebbero di essere attentamente analizzati; ma ciò non è possibile nel contesto limitato di una riflessione introduttiva. Il mio scopo, d'altra parte, era solo quello di attirare l'attenzione sia sul fatto che anche l'insediamento umano sul territorio è un processo che sembra sfuggito al controllo politico, sia sul fatto che il pensiero di Jane Jacobs è, se non mi sbaglio, uno dei primi passi efficaci fatti sulla via della elaborazione dell'atteggiamento scientifico necessario per sottoporre al controllo della ragione la crisi urbana.

NOTE

(1) V. Giscard D'Estaing, *Démocratie française*, Parigi, Fayard, 1976 (trad. it. *Democrazia francese*, Milano, Rizzoli, 1977, pp. 78-79 e 64).

(2) A. Mitscherlich, *Il feticcio urbano*, Torino, Einaudi, 1968, p. 22 (trad. it. di *Die Unwirlichkeit unserer Städte*, Francoforte sul Meno, 1965).

(3) E' difficile esaminare la discussione, ampia e per alcuni aspetti «memorabile» (secondo l'editore italiano), provocata dalle idee di Jane Jacobs. Essendo tuttora incerta la sistemazione teorica dell'urbanistica, non esiste la possibilità di far ricorso a criteri chiari, efficaci (e almeno in prospettiva largamente accettabili) per giudicare. Un esempio tipico di questa difficoltà è costituito dall'atteggiamento di Mumford nei confronti di Jane Jacobs. Nonostante molti riconoscimenti proprio in questo senso, egli sembra non aver capito che Jane Jacobs si occupa sostanzialmente del tessuto urbano e della sua relazione con la vita quotidiana (si potrebbe usare il termine *microurbanistica*) e continua ad opporre ai criteri della Jacobs dei fatti (che essa non comprenderebbe) e dei criteri che non riguardano affatto il tessuto urbano ma, specificamente, il problema delle dimensioni attuali del processo di urbanizzazione (si potrebbe parlare, a questo proposito, di *macrourbanistica*). E' vero, d'altra parte, che Jane Jacobs trascura questo problema (cfr. L. Mumford, *Il futuro della città*, trad. it., Milano, Il Saggiatore, 1971, in particolare per il saggio dedicato alla Jacobs dal titolo «Rimedi casalinghi per il cancro della città»).

(4) J. Jacobs, *Vita e morte delle grandi città*, Torino, Einaudi, 1969, pp. 11-12 (trad. it. di *The Death and Life of Great American Cities*, prima edizione 1961, Harmondsworth, Penguin Books, 1977). Questa opinione di Jane Jacobs non è paradossale come può sembrare a prima vista. E' utile ricordare a questo riguardo che opinioni simili si manifestano anche nel campo degli studi storici e sociologici sulla città. Ad esempio Philip Abrams, esprimendo una opinione condivisa anche da altri studiosi, considera l'urbanistica come una «teoria illusoria» (cfr. P. Abrams, «Città e sviluppo economico: teorie e problemi», in P. Abrams e E. A. Wrigley (a cura di), *Città, storia, società*, Bologna, Il Mulino, 1983 (trad. it. di *Towns in Societies,* Cambridge, Cambridge University Press, 1978).

(5) J. Jacobs, *op. cit.*, pp. 12 e 14.

(6) «In sé stesso un marciapiede di città non significa niente, è un'astrazione: significa qualcosa solo in relazione agli edifici e agli altri usi esistenti lungo di esso o lungo altri marciapiedi immediatamente prossimi» (J. Jacobs, *op. cit.*, p. 27).

(7) J. Jacobs, *op. cit.*, pp. 32-3.

(8) J. Jacobs scrive: «Sono convinta... che la scienza urbanistica e l'architettura urbana devono diventare, nella vita reale delle città esistenti, la scienza e l'arte di catalizzare e alimentare questo fitto tessuto di relazioni attive» (*op. cit.*, pp. 12-13).

(9) Questa interpretazione trova una conferma indiretta nel pensiero di Abrams, che può essere considerato come il tentativo più coerente di esaminare le teorie della città senza valersi della distinzione tra ciò che è urbano in senso largo e ciò che è urbano in senso stretto. Abrams va molto più in là di Jane Jacobs, nel senso: a) che non mette in questione solo l'urbanistica, ma anche il pensiero storico e sociologico, b) che a suo parere non solo non esiste alcuna teoria della città «che possa comportare una applicazione generale ai casi concreti» (*Città, storia, società, cit.*, p. 7), ma che non può nemmeno esistere perché la città non sarebbe affatto ciò che si crede che sia — «un'entità sociale sui generis» (p. 15), cioè qualcosa di teorizzabile.

Alla base del pensiero di Abrams c'è la convinzione che quando si usa il termine «città» non si sa che cosa si dice. Dopo aver affermato che «una autentica sociologia della città» dovrebbe «espungere l'idea della città come entità sociale a sé stante», egli dice testualmente: «Questo non significa negare che siano molti coloro, oltre i sociologi e gli storici, i quali trattano le città come se fossero delle entità sociali. *Si ha con costoro lo stesso atteggiamento di chi tratta la magia come se fosse qualcosa di effettivamente reale, o l'interesse nazionale come se fosse un interesse effettivo e concreto*» (p. 37. Il corsivo è mio).

Abrams chiarisce la sua opinione al riguardo in questo modo: «La storia delle città e in maggior misura la sociologia urbana sono state assillate dalla preoccupazione di formulare proposizioni generali sui centri urbani. Ed i cultori di entrambe le discipline si sono dimostrati per lo più inclini a condividere il presupposto che, per dirla con le parole di Braudel, 'dovunque sia, una città è una città'. *La città, in forza della sua struttura materiale e soprattutto dell'aspetto con cui si presenta all'occhio umano, pare abbia indotto a compiere nei suoi riguardi un processo di reificazione: da oggetto fisico si è tramutata in un oggetto o entità sociale sulla cui natura non si hanno dubbi*» (p. 15. Il corsivo è mio). Al di là di questa reificazione non ci sarebbe nulla di socialmente caratterizzato, cioè nulla salvo il fatto fisico dell'insieme di edifici e manufatti.

Il quadro nel quale Abrams crede di poter provare questa affermazione è vasto, e per alcuni aspetti pertinente. Egli parte dalla critica dell'idea della separazione di città e campagna («La economia politica di tipo classico, sia che se ne faccia rappresentante Adam Smith, sia che la si veda esemplificata in Karl Marx, suggeriva come *presupposto indiscusso* (il corsivo è mio) che il progressivo cammino che si era avuto nella divisione del lavoro traesse il suo avvio nella separazione della città dalla campagna») e constata che alla città si è di fatto attribuito tanto il ruolo di stimolo (Sombart, Pirenne ecc.) quanto quello di freno (per alcuni aspetti anche Max Weber) dello sviluppo del capitalismo. Egli constata

inoltre che «la maggior parte degli storici inglesi più recenti [egli cita in particolare Martin Daunton che figura nel volume di saggi in questione] ha preferito soffermarsi ad illustrare come la persistenza nelle città di tipi di controllo essenzialmente feudale agisse da freno determinante all'innovazione economica, ed hanno quindi posto in risalto le origini agrarie più che urbane del capitalismo» (p. 7).

Tolta di mezzo l'idea della separazione della città dalla campagna, che da sola fa apparire qualcosa che non esisterebbe (la città come «entità sociale a sé stante» proprio in quanto diversa dalla campagna) egli cerca di dimostrare che per gli storici e i sociologi che hanno studiato la città valgono sinora solo questi due casi: a) nella misura in cui hanno cercato di inquadrare i processi presi in esame con l'idea della città (come «categoria generale della realtà sociale») sono di fatto cascati nell'idea dei tipi di città (ma classificando i tipi di città in funzione delle caratteristiche dei processi storici e non viceversa) senza riuscire né ad identificare la natura della città in quanto tale (l'insieme delle «componenti strutturali comuni a tutti i centri urbani», p. 21), né ad «indicare nessun fenomeno che possa essere assunto come tipica forma empirica di una economia duplice» (p. 10); b) nella misura in cui sono riusciti invece a ricostruire efficacemente dei fatti storico-sociali hanno però spostato, più o meno consapevolmente, l'inquadramento dei fatti dal contesto dell'idea di città a quadri di riferimento storico-sociali come «la 'società', la 'cultura', la 'economia' e il 'modo di produrre', oppure... l''Europa medievale', l''Italia del Rinascimento', il 'feudalesimo', il 'capitalismo', l''imperialismo', l''Inghilterra pre-industriale' e via dicendo» (p. 41) (questo sarebbe il caso di Max Weber, Dobb, Hoselitz, Sjoberg ecc., come dello stesso Braudel, secondo il quale, ricorda Abrams, la città — pur essendo scambiata per una entità sociale — è poi vista di fatto come quella realtà che «la società, l'economia e anche la politica le permettono di essere», p. 33).

Ciò non basta tuttavia per spiegare il carattere globale della demolizione di Abrams, che risulterebbe inspiegabile se alla prova basata sull'esame critico della letteratura sulla città — che a stretto rigore consentirebbe solo di stabilire che non è stato ancora risolto il problema di una teorizzazione adeguata della città — egli non ne aggiungesse un'altra, molto più radicale. Sarebbe la stessa evidenza empirica a mostrare che le città, come entità sociali, non esistono: «Compito di chi studia la società è tuttavia quello di illustrare come e perché tali realtà fittizie siano sul piano sociale accettate e fatte valere come vere; *cosa che probabilmente non accadrebbe se fossero viste per quel che sono*» (p. 37). Nello stesso senso, esaminata con puntuale e meticolosa attenzione, la città *non* si rivela essere una entità sociale, e «se la città viene attentamente osservata, ecco che scompare come categoria sociale generale e *restano concretamente davanti agli occhi* tante città particolari e un complesso di rapporti commerciali, politici e culturali osservabili nel loro dispiegamento proprio nelle città, anche se non possono affatto dirsi tipici della sola città» (p. 19. Il corsivo è mio).

A mio parere è sulla base di questa supposta evidenza empirica che Abrams ha potuto dire con chiarezza ciò che la città non sarebbe, e ciò che sarebbe. In ogni caso ricordo che, circa il primo punto, egli loda Weber perché — pur dando «l'impressione di mirare alla costruzione di una teoria sulle città» — non avrebbe mai considerato la città come una «entità empirica». («In *Wirtschaft und Gesellschaft* della città si parla non come di una entità empirica quale può essere il partito o la setta, ossia non come di una struttura peculiare cui va connesso un tipo a sé di azione sociale — quale potrebbe essere la tradizionale legittimazione dell'autorità o l'agire economico razionale», p. 38). Abrams dice inoltre che la città non sarebbe un «agente a sé stante» (p. 27), né un vero e proprio «fattore storico» (p. 16): sarebbe dunque «un *explanandum* e non un *explanans*» (p. 40); e anche come tale si ridurrebbe a ben poca cosa visto che Abrams contesta la possibilità di teorizzare la città come una «variabile dipendente», e perfino «occasionale» (p. 20). Circa il secondo punto, d'altra parte, (ciò che la città è) Abrams si limita a dire che le città sono «*luoghi* cui applicare l'analisi storica e sociologica» (p. 42. Il corsivo è mio) e che la loro realtà sarebbe solo quella di «espressioni giuridiche e istituzionali — forme esteriori delle reali e quanto mai concrete imposizioni di potere concertate da ben definiti gruppi sociali» («la città è una manifestazione istituzionale del potere», p. 34. Vedi anche p. 32 dove si parla di «Londra presentata come una sorta di teatro in cui agì un certo sistema sociale e politico»).

Tutto ciò è manifestamente assurdo. E' vero che la città è la sede di fenomeni sociali che hanno la loro origine *anche* altrove, ma non è affatto vero che i comportamenti umani non acquisirebbero un carattere peculiare calandosi nel reticolo urbano (non si parla, a giusta ragione, di una fisiologia e di una patologia urbane?); e non è nemmeno vero che non ci sarebbero comportamenti umani che trovano proprio nella città la loro radice (è proprio a questo riguardo che l'analisi di Jane Jacobs è nuova e feconda). Ma, detto ciò, bisogna anche dire che la critica di Abrams — sia pure al di là delle sue intenzioni — è valida nei confronti della pretesa di costruire una teoria della città che riunisca sia gli elementi per i quali essa dipende dai processi storici, sia quelli con i quali essa contribuisce parzialmente a crearli; e per mostrare fino a che punto questa confusione abbia reso contraddittoria la discussione teorica sulla natura della città. E' forse questa la ragione per la quale — come ricorda Abrams — Wirth constatava nel 1938 che «nella copiosa letteratura che tratta della città cerchiamo invano una teoria che dia forma sistematica a quanto ormai sappiamo sulla città vista come entità sociale» (p. 17), e per la quale «gli studi storici di recente condotti sulle città, e in minor misura anche quelli di sociologia urbana, hanno portato al declino di ogni enunciato generale sulla città» (p. 16).

(10) J. Jacobs, *op. cit.*, p. 50.

(11) *Ibidem*, p. 29.

(12) *Ibidem*, pp. 108 e 112.

Note

LA CONFERENZA DI MESSINA E LO SVILUPPO DELL'UNIFICAZIONE EUROPEA

L'1-2 giugno 1955 si svolse a Messina (e Taormina) la conferenza dei Ministri degli Esteri della Comunità europea del carbone e acciaio (CECA) — convocata dal Ministro degli Esteri italiano Gaetano Martino — con la quale cominciò la procedura che sboccò nella firma, a Roma il 25 marzo 1957, dei Trattati istitutivi della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea per l'energia atomica (Euratom) (1). Il cinquantesimo anniversario di quell'evento offre l'occasione per svolgere alcune considerazioni sulla sua importanza centrale nel quadro della storia dell'integrazione europea. A questo riguardo devono essere sottolineate a mio avviso due scelte fondamentali compiute a Messina: l'una relativa al settore in cui portare avanti l'integrazione europea con il sistema comunitario, l'altra riguardante il metodo attraverso cui elaborare i nuovi Trattati.

* * *

Per quanto riguarda la prima scelta, occorre cominciare con il ricordare le ragioni profonde per cui, dopo la drammatica caduta (di fronte all'Assemblea nazionale francese il 30 agosto 1954) della Comunità europea di difesa (CED) e della connessa Comunità politica europea (CEP), e pur essendo venuti meno i fattori favorevoli all'integrazione europea rappresentati dalla fase acuta della guerra fredda e dalla pressione americana, non venne meno nei Sei l'impulso a proseguire la costruzione europea. Il fattore basilare era costituito dalla crisi storica degli Stati nazionali europei, cioè dalla contraddizione fra l'interdipendenza economica (e non solo) crescente, indotta dall'avanzata rivoluzione industriale e le dimensioni chiuse ed asfittiche degli Stati nazionali. Dapprima si era risposto a questa sfida con l'espansionismo imperialista culminato nelle guerre mondiali, cioè con il tentativo di unire l'Europa

con la «spada di satana» (2) nel quadro di un impero totalitario. Il crollo della potenza degli Stati nazionali aveva poi trasformato in un fattore politico operativo e permanente l'alternativa «unirsi o perire» (3) e alimentato la spinta da parte dei governi e delle forze democratiche all'unificazione pacifica dell'Europa. *L'impasse* del 1954 non poteva dunque bloccare una simile spinta, che era molto forte nel quadro dei Sei, caratterizzati da una interdipendenza particolarmente profonda e da una particolare acutezza del fenomeno generale della crisi degli Stati nazionali.

A ciò si aggiungeva l'esigenza permanente di inquadrare la dinamica tedesca — dopo il 1954 potenziata dal riarmo nazionale sia pure nel quadro della NATO — in una sempre più approfondita integrazione sopranazionale. Proprio quest'esigenza — derivante dalla decisione americana di ricostruire la Germania — aveva reso possibile la nascita del sistema comunitario inventato da Jean Monnet, e imperniato sull'inserimento di embrioni federali in una struttura di cooperazione internazionale (4).

Se erano forti le ragioni che alimentavano la spinta a proseguire la costruzione comunitaria — e fra queste si deve anche aggiungere il successo della CECA —, era d'altro canto fuori discussione da parte dei governi che si dovesse farla proseguire solo sul terreno economico. Questo, a differenza di quello politico-militare, non avrebbe infatti posto fin dall'inizio il problema del trasferimento di sovranità a un sistema compiutamente federale, su cui si era incagliato il progetto CED-CEP. La questione in discussione era dunque se si dovesse puntare su un'integrazione economica verticale, cioè in un settore ristretto sul modello della CECA, o invece orizzontale, cioè riguardante l'economia nel suo complesso. La prima indicazione proveniva da Monnet, il quale giudicava troppo ambizioso il disegno di una integrazione economica complessiva e presentò il progetto dell'Euratom, che riteneva più accettabile da parte del governo francese anche perché esso aspirava all'armamento atomico nazionale. L'idea del mercato comune aveva invece come principali sostenitori Willelm Beyen, Paul-Henri Spaak e Joseph Bech (Ministri degli Esteri rispettivamente dell'Olanda, del Belgio e del Lussemburgo), il cui memorandum fu accolto positivamente dai governi tedesco e italiano. Ebbene, a Messina, pur non lasciando cadere la proposta di Monnet, prevalse la decisione di puntare essenzialmente sull'integrazione economica orizzontale. Questa scelta si è rivelata di fondamentale importanza storica, perché, mentre l'Euratom non ha prodotto significativi sviluppi (5), la CEE è invece diventata la struttura portante dell'avan-

zamento dell'integrazione europea, nel cui quadro sono stati raggiunti risultati quali la politica agricola comune, il mercato unico e l'unione monetaria (che hanno avuto come riscontro un continuo allargamento dell'integrazione europea) e si è giunti infine a porre concretamente il problema della Costituzione europea, cioè dell'unione politica. Per capire questi sviluppi, occorre inquadrare la potente forza dinamica contenuta nel disegno di realizzare un mercato comune europeo sulla base del sistema comunitario.

Va anzitutto sottolineato che lo sviluppo dell'integrazione economica, pur in assenza di un parallelo sviluppo dell'integrazione politica, è stato possibile perché l'egemonia americana nel quadro del sistema bipolare ha assicurato una fortissima convergenza delle politiche estere e di sicurezza degli Stati membri della CEE e indebolito quindi decisamente le spinte protezionistiche derivanti dai conflitti di potenza fra questi Stati (6). Ciò precisato, il punto centrale è che un mercato comune non è una semplice unione doganale, ma comprende le quattro libertà (il libero movimento delle merci, delle persone, dei capitali e dei servizi), cioè la realizzazione fra i paesi della CEE di una situazione analoga a quella dei loro mercati interni. Un simile disegno implicava un ordinamento giuridico sopranazionale ampio, approfondito ed efficace per potere essere attuato. Da qui il ruolo decisivo della Corte di giustizia che ha imposto i principi dell'efficacia immediata del diritto comunitario e della sua prevalenza automatica rispetto al diritto nazionale. Da qui un'evoluzione che ha condotto all'affermarsi della stessa Carta dei diritti fondamentali, resa indispensabile onde evitare che nel quadro dell'ordinamento comunitario venissero meno le garanzie stabilite dalle costituzioni nazionali che a tale ordinamento si sono venute a subordinare.

D'altra parte, la costruzione del mercato comune imponeva che l'integrazione economica negativa (l'eliminazione degli ostacoli alle quattro libertà) fosse accompagnata dallo sviluppo dell'integrazione economica positiva (cioè di politiche pubbliche europee necessarie per affrontare gli squilibri regionali, sociali e settoriali che gli automatismi di mercato non sono in grado di correggere). Pertanto lo sviluppo dell'integrazione europea (coinvolgente settori di grandissima importanza della vita statale) e quindi del diritto comunitario ha posto con forza i problemi del deficit di efficienza (legato al prevalere delle decisioni unanimi) del sistema istituzionale comunitario e del deficit democratico (la mancanza di legittimazione democratica di decisioni sempre più importanti assunte a livello sopranazionale). Donde il progressivo allargamento della sfera delle decisioni a maggioranza da parte del Consiglio dei Ministri e la

spinta alla legittimazione democratica tramite l'elezione diretta del Parlamento europeo (PE) e il rafforzamento dei suoi poteri. L'avanzamento verso il mercato comune (poi definito unico) ha inoltre imposto l'unificazione monetaria (perché altrimenti non avrebbe potuto mantenersi), e l'esigenza di affrontare in comune i problemi della sicurezza interna e quelli della politica estera e della sicurezza esterna. In tal modo l'integrazione europea è giunta a una situazione in cui o si procede verso una piena unificazione federale, o si compromettono i risultati integrativi raggiunti. Non si può infatti restare in permanenza in mezzo al guado. In questo contesto si è posto concretamente il problema della Costituzione europea, che avanza tra enormi difficoltà, ma che è comunque sul campo.

La dinamica scatenata dal progetto del mercato comune — va osservato — non ha comportato uno sviluppo automatico dell'integrazione europea. I passi avanti fondamentali che questa ha conosciuto hanno visto in effetti l'intervento decisivo di esponenti coraggiosi e lungimiranti della classe politica e dell'eurocrazia, di grandi crisi internazionali (si pensi, come esempio molto significativo, al rapporto fra fine del sistema bipolare, riunificazione tedesca e unificazione monetaria), e non ultimo dei Movimenti per la Federazione europea. Gli esempi fondamentali da ricordare a questo riguardo sono l'elezione diretta del PE e il progetto di Trattato-Spinelli approvato dal PE nel 1984. Nel primo caso è vero che i trattati prevedevano l'elezione diretta e che l'avanzamento dell'integrazione poneva con forza l'esigenza di una legittimazione democratica. Ma è altrettanto vero che l'azione continuativa e sistematica dei federalisti (che sono giunti a presentare, nel 1969, un progetto di legge di iniziativa popolare per l'elezione diretta dei rappresentanti italiani nel PE) è stata determinante per giungere effettivamente all'elezione europea (7). Quanto al Trattato-Spinelli, esso fu il frutto dell'iniziativa dei federalisti e, anche se i governi non lo accettarono, ha fornito un impulso decisivo alle riforme istituzionali successivamente realizzate (8). Ciò precisato, va d'altro canto sottolineato che il ruolo di questi fattori è stato possibile ed efficace proprio perché la dinamica scatenata dal progetto del mercato comune ha fatto nascere contraddizioni profonde e, quindi, condizioni favorevoli all'operare dei fattori suddetti.

Se è chiara, sulla base delle precedenti osservazioni, l'importanza storica della scelta a favore dell'integrazione economica orizzontale compiuta a Messina, è utile ora cercare di capire perché si è affermata questa scelta. Al di là del fattore d'ordine generale costituito dalla sopraricordata crisi storica degli Stati nazionali, che ha spinto alla creazione di una economia di dimensioni continentali (9), c'è un fattore

specifico che deve essere qui fortemente sottolineato. Si tratta del nesso fra il fallimento della CED e il rilancio di Messina.

Occorre qui ricordare che la CED, posta all'ordine del giorno dal problema del riarmo tedesco e concepita inizialmente come un progetto di integrazione settoriale sul modello della CECA, si era trasformata, grazie al decisivo intervento di De Gasperi e del Movimento federalista europeo (MFE) guidato da Altiero Spinelli, in un ben più ampio progetto di unificazione europea complessiva su basi federali (10). I federalisti e il capo del governo italiano sollevarono in effetti con forza l'esigenza dell'unione politica facendo leva sull'inconcepibilità della creazione di un esercito europeo non accompagnata dalla costruzione di una democrazia europea, di un'economia europea comune e solidale, di una patria europea, cioè in definitiva di uno Stato federale. Da qui l'attribuzione — sulla base dell'art. 38 della CED — all'Assemblea parlamentare della CECA (ampliata di nove membri e definita per questa circostanza Assemblea ad hoc) del compito di elaborare un progetto di statuto della CEP. Il testo approvato dall'Assemblea ad hoc era un progetto di unione federale avente tra i suoi obiettivi fondamentali — e su questo punto era stata decisiva la richiesta di Beyen — l'unificazione economica europea, il che aveva suscitato grandi aspettative negli ambienti economici più avanzati. Di conseguenza, quando la CED (e il connesso progetto di CEP) cadde c'era il problema di venire incontro a queste aspettative frustrate e ciò favorì la decisione di Messina di scegliere l'aspetto economico della CEP come colonna portante del rilancio dell'integrazione (11).

* * *

Veniamo ora alla seconda scelta di importanza storica compiuta a Messina, quella cioè relativa al metodo con cui elaborare il quadro giuridico-istituzionale del rilancio dell'integrazione. Il punto fondamentale da sottolineare al riguardo è che, invece di affidare immediatamente l'elaborazione dei nuovi Trattati ad una classica conferenza intergovernativa, fu conferito un compito preparatorio al Comitato Spaak (12). Si trattava di un gruppo di esperti, nominati dai governi e dalle istituzioni europee, ma guidati da un «coordinatore politico», avente il mandato di studiare la fattibilità dei due progetti presentati, cioè «la creazione di un'organizzazione comune per lo sviluppo pacifico dell'energia atomica e... l'istituzione di un mercato comune, da realizzare per tappe, mediante la riduzione progressiva delle limitazioni quantitative e l'unificazione dei regimi doganali». La forte guida politica sotto la cui direzione furono

posti i lavori del Comitato, che da lui avrebbe preso il nome, venne affidata a una personalità come Spaak, il quale fra il 1950 e il 1954 era stato presidente del Movimento europeo ed aveva quindi guidato, assieme a Spinelli, la battaglia per la CEP, svolgendo, tra l'altro, il ruolo cruciale di presidente dell'Assemblea ad hoc.

Il lavoro preparatorio svolto dal Comitato Spaak si concluse con un Rapporto — presentato al Consiglio dei Ministri che si riunì a Venezia il 29 e 30 maggio 1956 — di contenuto molto avanzato e molto approfondito a cui contribuì in modo sostanziale il suo presidente con un metodo di lavoro che ricorda molto da vicino quello seguito dal *Comité d'études pour la Constitution européenne*, cioè quello che, sotto la guida dello stesso Spaak e di Spinelli, aveva preparato i lavori dell'Assemblea ad hoc (13). In effetti la discussione nell'ambito del Comitato Spaak verteva su documenti di lavoro per lo più preconfezionati dai fedeli collaboratori del presidente, in primo luogo Pierre Uri e Hans von der Groeben, e si concludeva con risoluzioni mirate a costituire la base per i capitoli e i paragrafi dei futuri trattati. Il rapporto finale del Comitato Spaak ebbe un'influenza decisiva sui lavori della Conferenza intergovernativa che approvò i testi dei Trattati di Roma sia per il livello estremamente approfondito della sua elaborazione, sia perché esso fu fatto conoscere all'opinione pubblica, ottenendo ampi consensi e suscitando grandi aspettative che hanno condizionato fortemente le trattative intergovernative, limitando quindi le resistenze nazionalistiche che in esse si manifestano strutturalmente.

Per cogliere adeguatamente l'influenza del rapporto Spaak sul contenuto dei Trattati di Roma, credo sia utile un riferimento ai due opposti modelli di procedura per la elaborazione del quadro giuridico-istituzionale con cui portare avanti l'integrazione europea che sono stati proposti fin dai primordi dell'avventura europea. Da una parte c'è il modello della conferenza intergovernativa, a cui partecipano solo i rappresentanti dei governi e in particolare i diplomatici, che delibera all'unanimità e in segreto e le cui proposte devono essere ratificate all'unanimità. Dall'altra parte c'è il modello dell'Assemblea costituente europea proposto dal MFE e che si ispira all'esempio della Convenzione di Filadelfia, la quale elaborò nel 1787 la Costituzione degli Stati Uniti d'America, cioè del primo Stato federale della storia. In questo caso l'Assemblea che elabora il progetto giuridico-istituzionale con cui realizzare concretamente l'unificazione europea ha carattere parlamentare, delibera a maggioranza e in modo trasparente, e infine le sue proposte entrano in vigore fra gli Stati ratificanti anche se non si raggiunge l'unanimità.

Secondo il MFE solo con una simile procedura sarebbe stato possibile ottenere una costituzione federale, che avrebbe comportato un definitivo trasferimento di sovranità e quindi le basi per un'unità europea democratica, efficiente e irreversibile. Con il metodo intergovernativo, in cui hanno un ruolo dominante i governi nazionali (che sono spinti dalla crisi degli Stati nazionali a una politica di integrazione europea ma tendono strutturalmente alla conservazione del proprio potere) e in cui la regola dell'unanimità impone il minimo comun denominatore, prevalgono infatti inevitabilmente le scelte di tipo confederale, nelle quali i poteri decisionali fondamentali restano in mano ai governi. Mentre per contro con il metodo costituente democratico hanno un ruolo dominante i rappresentanti dell'opinione pubblica, portata nel contesto storico della crisi strutturale degli Stati nazionali a favorire l'unità sopranazionale, e viene meno l'effetto paralizzante della regola unanimistica (14).

Sulla base di questa convinzione il filo conduttore costante dell'azione del MFE è stato l'impegno a imporre l'alternativa costituente democratica alla procedura intergovernativa facendo leva sulle contraddizioni e sulle crisi derivanti dai deficit di efficienza e di democrazia strutturalmente inerenti all'integrazione fondata su istituzioni prevalentemente confederali. In questo contesto rientra l'esperienza del Congresso del popolo europeo che fu attuata proprio nell'epoca che va dal rilancio di Messina fino ai primi anni di vita della CEE. Si trattò di una campagna di mobilitazione popolare (furono raccolti fra il 1957 e il 1962 circa 650.000 voti di cittadini europei per un Congresso sopranazionale) a favore di una Assemblea costituente direttamente eletta (15) e a suo fondamento c'era la critica, oltre che ai deficit di democrazia e di efficienza del sistema comunitario, alla fiducia, espressa dai padri fondatori della CEE, in uno sviluppo pressoché automatico dell'integrazione comunitaria. In effetti, questa critica fu caratterizzata da un certo schematismo e non seppe cogliere prontamente in modo adeguato la grande forza dinamica contenuta nel progetto del mercato comune. D'altra parte la campagna popolare per la Costituente europea ebbe il grande merito di mantenere viva questa rivendicazione, che avrebbe successivamente svolto un ruolo decisivo nel raggiungimento dell'elezione diretta del PE e nell'impegno di questo a favore della democratizzazione e del rafforzamento del sistema comunitario (16).

Alla luce di questo confronto fra il modello costituente democratico e il modello intergovernativo, mi sembra che appaia chiaro che i passi avanti decisivi del processo di unificazione europea sono stati attuati precisamente quando qualche aspetto del primo modello (del modello

Filadelfia) ha modificato la pura procedura intergovernativa e quindi limitato il ruolo dominante delle diplomazie nazionali. Questo è evidente nel caso della Conferenza di Messina, in seguito alla quale la Conferenza intergovernativa che ha definito i Trattati di Roma è stata condizionata in modo decisivo dal lavoro preparatorio svolto dal Comitato Spaak. Ma anche nel caso della procedura che ha prodotto la CECA è significativo il fatto che Schuman, per aggirare le prevedibili resistenze della diplomazia francese, l'ha coinvolta solo dopo che il suo piano (elaborato da Monnet che aveva ottenuto l'accordo preventivo di Adenauer) era stato presentato in modo solenne all'opinione pubblica, ottenendo un consenso che legò le mani al Quay d'Orsay. D'altra parte il progetto della CEP, che come si è visto ha fortemente influenzato le scelte di Messina, è stato elaborato da un'assemblea parlamentare, anche se l'ultima parola era riservata ai governi.

Dopo i Trattati di Roma pezzi del modello Filadelfia sono passati con l'elezione diretta del PE, che, come si è visto, approvando il progetto di Trattato-Spinelli ha fortemente favorito le successive riforme istituzionali, e con alcune cruciali decisioni a maggioranza (17). In particolare vanno ricordate: la decisione del Consiglio europeo di Roma del dicembre 1975 di procedere all'elezione diretta del PE nonostante le riserve di Gran Bretagna e Danimarca; le convocazioni a maggioranza delle Conferenze intergovernative che hanno elaborato l'Atto Unico europeo e il Trattato di Maastricht; la decisione a maggioranza da parte del Consiglio europeo di Roma dell'ottobre 1990 di recepire il rapporto del Comitato Delors sull'Unione economica e monetaria (si trattò di un organo analogo al Comitato Spaak) come base della CIG che ha portato al Trattato di Maastricht. Infine, la Convenzione europea ha avuto una composizione prevalentemente parlamentare, un metodo di lavoro trasparente e implicante una consultazione sistematica della società civile, ed è stato perciò impossibile per la CIG finale respingere le proposte più avanzate da essa presentate.

Chiaramente, a parte l'incertezza sull'esito finale del processo di ratifica della Costituzione europea, nel quadro del quale è aperto il confronto di importanza cruciale fra chi persegue il principio della ratifica a maggioranza e chi rifiuta il superamento dell'unanimità, non si è ancora affermata una procedura costituente pienamente democratica. Il problema è però diventato ineludibile, perché se non si perviene in tempi ragionevoli a una piena federalizzazione dell'Unione europea e, quindi, alla procedura indispensabile per realizzarla, che comprende come aspetto irrinunciabile l'opzione della federazione con chi ci sta, l'integrazione

europea è destinata a una fatale regressione.

Sergio Pistone

NOTE

(1) Una valida ricostruzione di questa fase del processo di integrazione europea è contenuta in Enrico Serra (a cura di), *La relance européenne et les Traités de Rome. Actes du colloque de Rome 25-28 mars 1987*, Bruxelles, Bruylant, 1989.

(2) Con questa immagine Luigi Einaudi ha interpretato le guerre mondiali come la risposta imperialistica alla crisi degli Stati nazionali a cui si doveva contrapporre la risposta federalista, cioè l'unione con «la spada di Dio». Cfr. L. Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, con Introduzione di G. Vigo, Bologna, Il Mulino, 1986, pp. 43 e segg. Sulla stessa linea, L. Dehio, *Equilibrio o egemonia. Considerazioni sopra un problema fondamentale della storia politica moderna*, con Presentazione di S. Pistone, Bologna, Il Mulino, 1988. In generale sul concetto di crisi dello Stato nazionale come fattore storico fondamentale alla base del processo di integrazione europea si vedano: A. Spinelli, *La crisi degli Stati nazionali*, a cura di L. Levi, Bologna, Il Mulino, 1991; M. Albertini, *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1993.

(3) Questa frase è contenuta nella proposta di unificazione europea presentata da Aristide Briand all'Assemblea generale della Società delle Nazioni nel 1929. Cfr.: S. Pistone (a cura di), *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1975; S. Minardi, *Origini e vicende del progetto di unione europea di Briand*, Caltanisetta, Salvatore Sciascia Editore, 1994; Fondation Archives Européennes, *Le Plan Briand d'union fédérale européenne. Documents*, a cura di O. Keller e L. Jilek e con Introduzione di A. Fleury, Ginevra, Fondation Archives Européennes, 1991.

(4) Sul nesso fra questione tedesca e integrazione comunitaria si veda S. Pistone, *La Germania e l'unità europea*, Napoli, Guida, 1978.

(5) Ciò non toglie che Monnet abbia avuto il grandissimo merito storico di avere ideato il sistema comunitario, il quale, introducendo degli embrioni federali in un quadro istituzionale pur caratterizzato da un ruolo decisivo dei governi nazionali, ha permesso progressi integrativi impossibili con un meccanismo puramente intergovernativo. Cfr. Mario Albertini, «La grandezza di Jean Monnet», in *Il Federalista*, XIX (1977), n. 1.

(6) La più convincente spiegazione del progresso dell'integrazione economica europea, nonostante il rinvio sine die della creazione di una autorità politica europea pienamente democratica e federale, è dovuta a Mario Albertini. Secondo la sua analisi tale progresso fu reso possibile dal fatto che, in mancanza di un potere democratico europeo, era intervenuto come fattore integrativo determinante un potere politico di fatto fondato sull'«eclissi di fatto» delle sovranità nazionali e sull'«unità di fatto delle ragioni di Stato». Con ciò si intendeva in sostanza la debolezza endemica degli Stati nazionali europei, che li costringeva a cooperare per sopravvivere, e la forte convergenza delle loro politiche estere, difensive ed economiche assicurata dall'egemonia americana. E si precisava d'altra parte che questa base politica dell'integrazione economica europea era strutturalmente precaria anche perché il rafforzamento relativo degli Stati nazionali prodotto dalla loro integrazione economica era destinato alla lunga a minare le basi della convergenza delle loro ragioni di Stato se questa non avesse trovato una stabilizzazione tramite forti istituzioni sopranazionali. Cfr.: M. Albertini, «La 'force de dissuasion' francese», in *Il Federalista*, II (1960), n. 6; ID., «La Comunità europea, evoluzione federale o involuzione diplomatica», in *Il Federalista*, XXI (1979), n. 3-4.

(7) Cfr. L.V. Majocchi e F. Rossolillo, *Il Parlamento europeo. Significato storico di una elezione*, Napoli, Guida, 1979.

(8) Cfr. R.A Cangelosi, *Dal progetto di Trattato Spinelli all'Atto Unico europeo*, Milano, F. Angeli, 1987; J. Delors, *L'unité d'un homme*, Parigi, Editions Odile Jacob, 1994; A. Landuyt e D. Preda (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, Bologna, Il Mulino, 2000; L. Angelino, *Le forme dell'Europa, Spinelli o della federazione*, Genova, Il Melangolo, 2003.

(9) Va qui sottolineato che una delle ragioni fondamentali per cui la Francia (che era la più protezionista fra i Sei) accettò la CEE fu il fallimento dell'avventura di Suez alla fine del 1956. Esso rafforzò il peso di quanti sostenevano che lo spazio vitale per lo sviluppo francese era da vedersi nella partecipazione francese a un'economia europea e non più certamente in un impero coloniale in via di smantellamento.

(10) Sulla vicenda della CED e della CEP e sul ruolo svoltovi da De Gasperi, Spinelli e I. M. Lombardo cfr.: G. Petrilli, *La politica estera ed europea di De Gasperi*, Roma, Cinque Lune, 1975; M. Albertini, «La fondazione dello Stato europeo. Esame e documentazione del tentativo di De Gasperi nel 1951 e prospettive attuali», in *Il Federalista*, XIX (1977), n. 1; S. Pistone, *L'Italia e l'unità europea*, Torino, Loescher, 1982; D. Preda, *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione europea*, Milano, Jaca Book, 1990; ID., *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità politica europea (1952-1954)*, Milano, Jaca Book, 1994; ID., *Alcide De Gasperi federalista europeo*, Bologna, Il Mulino, 2004.

(11) Anche il fatto che l'art. 138 della CEE affidi al PE il compito di presentare proposte per la sua elezione diretta costituisce il ricupero di una parte dell'art. 38 della CED che conferiva all'Assemblea parlamentare europea un compito analogo, oltre a quello di proporre un progetto di CEP.

(22) Si veda L. V. Majocchi (a cura di), *Messina quarant'anni dopo. L'attualità del metodo in vista della Conferenza intergovernativa del 1996*, Bari, Cacucci, 1996.

(13) Cfr. D. Preda, *Per una costituzione federale dell'Europa. Lavori preparatori del Comitato di Studi presieduto da P.H. Spaak 1952-1953*, Padova, CEDAM, 1996.

(14) Vedi A. Spinelli, *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, a cura di S. Pistone, Bologna, Il Mulino, 1989.

(15) Cfr. C. Rognoni Vercelli, «Il Congresso del popolo europeo», in S. Pistone (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1954-1969*, Pavia, Università di Pavia, 1996, e *Ibid.*, S. Pistone, «I movimenti per l'unità europea in Italia», in cui si ricostruisce la Campagna per il Censimento volontario del popolo federale europeo, con cui il MFE, guidato da Albertini, proseguì negli anni 1963-1966 la campagna per la Costituente che, a partire dal 1967, proseguì come campagna per l'elezione diretta del PE.

(16) Cfr. S. Pistone, «Il Movimento federalista europeo e i Trattati di Roma», in E. Serra, *op. cit.*

(17) Cfr. B. Olivi e R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2005.

Interventi *

LA CREAZIONE DI UNA AVANGUARDIA EUROPEA**

Oggi l'Europa si trova di fronte a un bivio: o si rilancia la costruzione dell'Europa politica attraverso una avanguardia, o l'Europa si avvierà verso l'emarginazione economica, politica e demografica. L'alternativa in gioco è, da una parte, un'Europa-mercato, una vasta zona di libero scambio fatalmente sottomessa a qualche protettorato, dall'altra una Europa politica capace di giocare un ruolo nel mondo che è ormai diventato multipolare. La logica dell'Europa-mercato va di pari passo con la logica di un allargamento senza fine, non preceduto da un approfondimento della cooperazione politica. La logica dell'Europa politica passa attraverso la formazione di un nucleo duro. Su questa questione strategica del nucleo duro c'è una linea di divisione nella maggior parte dei partiti politici: si trovano partigiani del nucleo duro tanto a destra (Jacques Chirac, nella tribuna del 26 ottobre 2005 pubblicata su 26 quotidiani europei, Dominique de Villepin, Jean-Louis Bourlanges, Alain Juppé, Guy Verhofstadt, Karl Lamers, Wolfgang Schäuble) quanto a sinistra (Dominique Strauss-Kahn, François Hollande, Johan Van De Lanotte, Presidente del Partito socialista fiammingo, Joschka Fischer e Günter Verheugen). Su tale prospettiva di bruciante attualità il Forum Carolus (1) ha partecipato a seminari (2), ha un sito apposito (http://apres-le-non.forum-carolus.org), pubblicherà un libro nel 2006 e organizzerà dei dibattiti a Strasburgo, città che sembra destinata ad avere una posizione di privilegio, essendo al centro dei paesi che potrebbero partecipare al nucleo duro.

* In questa rubrica vengono ospitati interventi che la redazione ritiene interessanti per il lettore, ma che non necessariamente riflettono l'orientamento della rivista.

Europa-mercato o Europa-potenza?

Per quanto riguarda la scelta fra Europa-mercato ed Europa-potenza i tempi si fanno sempre più stretti, poiché è necessario dotarsi dei mezzi per uscire dalla crisi economica, politica e demografica dell'Europa. In Asia stanno emergendo potenze con le quali avremo spesso interesse a cooperare. La storia accelera e ad est dell'Europa si creano alleanze strategiche, come dimostrano gli incontri turco-russi al Cremlino sui problemi dell'Asia centrale nello scorso giugno, il progetto di un oleodotto indo-iraniano che attraversa il Pakistan, la formazione del triangolo Cina-India-Russia dopo l'incontro, sempre nel giugno scorso, dei Ministri degli Esteri dei tre paesi, il rafforzamento del gruppo di Shangai, ecc. Di fronte a tutto ciò i paesi europei rischiano di uscire dalla storia se non si organizzano anch'essi per farsi carico dei loro interessi strategici. E per fare ciò devono realisticamente tener conto dei dati concreti della situazione europea e mondiale, ossia dello scacco a cui è andato incontro il trattato costituzionale, dell'impossibilità di costruire una Europa politica a venticinque e della politica estera degli Stati Uniti. Inoltre, dopo la fine del bipolarismo seguita al crollo del blocco sovietico si sono poste per la prima volta in tutta la loro importanza questioni essenziali come la forma finale che dovrà assumere l'Unione, cioè la forma istituzionale e le sue frontiere, la difesa europea, la cooperazione strategica con la Russia, la Cina e l'India, la ridefinizione dell'alleanza transatlantica.

Io penso che la creazione di una Europa politica, ossia di una Europa-potenza, da una parte richiede l'attivazione di una avanguardia, di un gruppo di paesi pionieri, secondo la terminologia in uso, e, dall'altra parte, l'avvio di un partenariato strategico con la Russia. Come spesso hanno ricordato i commissari Lamy e Verheugen in conferenze stampa comuni, non è pensabile, ragionevolmente, un nucleo duro credibile e attivo al di fuori di quello basato su Francia e Germania. Oltre a ciò che abitualmente si dice riguardo al valore simbolico, valido per tutta l'Europa, dell'accordo franco-tedesco, vale la pena di ricordare che la Francia e la Germania hanno insieme 142 milioni di abitanti e partecipano per il 41% al budget dell'Unione. La tematica del nucleo duro e la cooperazione euro-russa sulla base del motore franco-tedesco-russo (Parigi, Berlino, Mosca) sono i due rovesci della stessa medaglia, poiché esse sono la chiave del controllo degli interessi strategici dell'Europa e il motore di una politica realmente europea. Parigi e Berlino sono d'altronde in grado di ispirare in modo decisivo la politica dell'Unione nei confronti della Russia. Per esempio, la Russia potrebbe aderire alla

PESC e partecipare alle decisioni sulle strategie e le azioni comuni in seno al COPS (Comitato politico e di sicurezza previsto già nel Trattato di Nizza) — cosa che non comporterebbe costi elevati e sarebbe simbolicamente e strategicamente decisiva — e potrebbe inoltre partecipare alla forza di intervento rapido dell'Unione. Questa importante questione relativa alle relazioni strategiche con la Russia, ma anche quella dei rapporti con gli Stati Uniti, e quella della natura dei rapporti con la Turchia dividono attualmente l'insieme della classe politica, così come avviene per il problema del nucleo duro. Troviamo sia partigiani che oppositori di una cooperazione strategica con la Russia tanto nel Partito socialista che nell'UDF o nell'UMP, e, come già ricordato, politici di sinistra (come Dominique Strauss-Kahn, Jack Lang, Pascal Lamy, Günter Verheugen, Joschka Fischer) e conservatori (come Dominique de Villepin, sia quando era Ministro degli Esteri, sia dopo essere diventato Primo Ministro, Alain Juppé, Edouard Balladur, Jean-Louis Bourlanges, Jacques Chirac) si sono pronunciati molto chiaramente a favore del nucleo. Da parte sua, il Presidente della Commissione José Manuel Barroso ha commentato ironicamente il testo già ricordato del Presidente francese, precisando che avrebbe potuto scrivere lo stesso articolo senza la parte riguardante i gruppi pionieri. Partigiani e oppositori del nucleo duro si trovano anche in seno al PS, all'UMP, all'UDF, ai Verdi, alla CDU-CSU, alla FDP, e in generale alla maggior parte dei partiti europei.

Ma c'è un'altra linea di divisione di cui tener conto: se l'Europa dei Sei, all'inizio della costruzione europea, corrispondeva in effetti a una forma di nucleo duro, in quanto il progetto dei Padri fondatori non era esclusivamente di carattere economico ma anche politico, lungo il cammino della costruzione europea questo progetto è stato sempre meno condiviso dai nuovi arrivati.

La progressiva erosione del progetto dei Padri fondatori.

All'indomani della seconda guerra mondiale, sei paesi, che corrispondevano all'Europa carolingia, tradizionalmente in posizione centrale e più sviluppati degli altri, decisero di dar vita a una unione doganale, con l'ambizione di tramutarla in un progetto politico. Con le tre ondate successive di adesione, il progetto di unione politica dei sei paesi fondatori è stato sempre meno condiviso dai nuovi arrivati.

Il progetto iniziale dell'Europa dei Sei non riguardava che una piccola parte al centro dell'Europa occidentale, un blocco omogeneo al quale non si aggregarono né i paesi più atlantisti del Nord né quelli più poveri del

Sud. Le isole britanniche e la Danimarca si sono unite a questo blocco negli anni '70. I vecchi paesi dell'EFTA hanno aderito (quasi costretti) per ragioni economiche, e si sono sempre distinti per il loro ritardo nei passi avanti dell'integrazione rispetto ai Sei. Nel 1957 non erano pronti, trent'anni più tardi non hanno accettato la moneta unica e per il momento si oppongono a una Europa politica. I paesi mediterranei, negli anni '80, si sono aggregati soprattutto per interessi economici, mentre i paesi del Nord, negli anni '90, lo fecero per uscire dalla loro posizione geopolitica marginale, accentuata dalla costruzione europea. A questo proposito l'Austria costituisce un'eccezione in quanto condivide gran parte dell'ambizioso progetto politico europeo iniziale, e avrebbe la vocazione, come il Benelux, a far parte del nucleo duro franco-tedesco, che permetterebbe di rilanciare la costruzione politica europea. I paesi dell'Europa centrale, avendo appena ritrovato la loro indipendenza, non sono disposti, per ora, a rinunciare alla sovranità di cui si sono riappropriati; essi non sono perciò maturi per il progetto politico europeo. La crisi della costruzione europea è tanto più acuta e significativa in quanto sono i paesi che approfitteranno maggiormente degli aiuti europei che respingono il progetto politico.

Anche le diverse adesioni successive non sono state motivate dal progetto politico dei Padri fondatori. Piuttosto, i nuovi aderenti sono stati mossi dalla convinzione di non avere altra scelta, non essendosi presentati come vere alternative l'EFTA o il Consiglio nordico. Dopo il primo allargamento del 1973, dunque, le nuove adesioni si sono basate su interessi esclusivamente economici, e d'altra parte i paesi che non avrebbero avuto nulla da guadagnare da questo punto di vista, come la Svizzera o la Norvegia, hanno deciso di non aderire all'Unione.

Oggi la maggior parte dei paesi della penisola europea fa parte dell'Unione, ad eccezione della Norvegia, della Svizzera e dell'Islanda, che ne sono strettamente associate attraverso lo Spazio economico europeo. All'inizio di questo processo, il ruolo motore della Francia e della Germania (il generale de Gaulle ha scelto di darvi priorità a partire dalla fine della seconda guerra mondiale), e poi dei sei paesi fondatori, è stato decisivo. Dal 1993, con il Trattato di Maastricht e le tre innovazioni dell'Unione economica e monetaria, della politica estera e di sicurezza comune e del sistema di Schengen, l'Europa si presenta a geometria variabile. Nel 1994 Karl Lamers e Wolfgang Schäuble hanno lanciato l'idea del nucleo duro, ripresa da quegli europei che si preoccupavano di dare esistenza e peso politico all'Europa. Poco dopo la recente bocciatura del trattato costituzionale in Francia, lo stesso Karl Lamers ha ritenuto

che fosse giunto il momento di rilanciare l'Europa della difesa attraverso un nucleo duro («L'Europe de la défence en priorité», in *Le Figaro*, 31 maggio 2005). Non avendo l'Unione proceduto a una riforma delle istituzioni prima dell'allargamento da 15 a 25, questa prospettiva è oggi la sola che possa salvare la dinamica della costruzione dell'Europa politica, e il solo nucleo duro credibile, anche se aperto al resto d'Europa, è quello basato su Francia e Germania.

Quali paesi nell'avanguardia?

Il cuore del nucleo duro, dunque, è costituito da Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo. Il Belgio e il Lussemburgo, grazie alla loro posizione e alla loro duplice cultura, si integrano in modo naturale al tandem franco-tedesco. Questi quattro paesi hanno spesso posizioni molto simili sulle questioni economiche (modello renano), fiscali, sul problema della difesa (riunioni di Tervuren dell'aprile 2003) o della politica estera (posizione comune sulla guerra in Iraq). Per quanto riguarda i rimanenti due dei sei paesi che hanno avviato il processo di costruzione europea, l'Italia e i Paesi Bassi, bisogna chiedersi se essi, nell'attuale situazione, hanno la vocazione a unirsi al gruppo di partenza. I Paesi Bassi, tanto sulle questioni economiche quanto su quelle di politica estera, sono molto più vicini alla posizione inglese, che si limita a pensare all'Europa come ad un'area di libero scambio senza peso politico. Quanto alla propria difesa, essi non danno la preferenza alla produzione militare comunitaria e, per esempio, recentemente hanno scelto il futuro aereo da combattimento americano (JSF). La questione dell'Italia è più complessa: è certo che gran parte della sua classe politica e della sua opinione pubblica condivide il progetto politico europeo, ma la tendenza di fondo della politica estera italiana dopo la fine della seconda guerra mondiale non va nella direzione di un nucleo duro come base di un'Europa politicamente autonoma. Questa tendenza è ancora più netta nel governo Berlusconi, molto vicino alle posizioni inglesi, al punto che la stampa si riferisce spesso all'asse Londra-Roma.

E' d'altronde essenziale trovare il modo di far partecipare l'Europa centrale al progetto di Europa politica. Dando seguito a un mio articolo pubblicato su *Le Figaro* del 15 giugno 2005 («Une alternative au non à Strasbourg»), il Forum Carolus ha avanzato la proposta della creazione di una avanguardia di sei paesi (3), aperta a quelli che vogliano aggiungersi, composta da Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo, Ungheria e Austria (4), pur sottolineando che solo il motore franco-tedesco (con

l'aggiunta di Belgio e Lussemburgo) darebbe credibilità al progetto di rilancio politico europeo attraverso un'avanguardia.

Dopo il Consiglio europeo del dicembre 2003 e il parziale fallimento della CIG sul progetto di trattato costituzionale, e dopo che Dominique de Villepin, quando era Ministro degli Esteri, ha reso pubblici i progetti di unione franco-tedesca allo studio (5), l'Ungheria, nel corso di una conferenza stampa a margine del Vertice europeo, ha preso ufficialmente posizione (per voce del suo Primo Ministro, Peter Medgyessy e del Ministro degli Esteri Laszlo Kovacs, attuale commissario europeo) e ha manifestato la volontà di partecipare a una avanguardia con alla base Francia e Germania. Con la partecipazione, accanto a queste ultime, di quattro piccoli paesi dell'Unione, due dell'Ovest e due dell'Europa centrale, si creerebbe un equilibrio nel gruppo dei paesi pionieri (Vienna si trova a est di Praga, anche se, per la cronaca, i viennesi parlano di «Osterweiterung», ossia di allargamento a est). Dato che la cooperazione franco-tedesca è vista con inquietudine dai paesi più piccoli, e in particolare da quelli dell'Europa centrale, conviene fare un gesto credibile di apertura verso questi paesi. L'Ungheria e l'Austria affrontano ufficialmente e sistematicamente insieme le questioni legate all'Europa centrale. Dunque, Vienna e Budapest, assicurando la continuità territoriale, proietterebbero l'avanguardia verso l'Europa centrale e orientale. D'altronde Budapest è stata il vero centro di gravità del vecchio Impero austro-ungarico, mentre anche l'Austria faceva parte del nucleo storico carolingio, e non ha potuto partecipare al progetto politico europeo dei sei paesi fondatori a causa della sua situazione ambigua, a metà tra l'Est e l'Ovest, all'indomani della seconda guerra mondiale. Oltre a ciò, come si è già sottolineato, l'Austria è stato il solo paese che, nel corso dei successivi allargamenti, ha condiviso l'originario progetto politico europeo dei Padri fondatori.

Ruolo di Strasburgo per l'avanguardia.

Strasburgo, al centro di questo disegno, e in collaborazione con le altre città che ospitano organizzazioni europee, propone ambiziosamente di rinnovare il progetto ispirato agli ideali dei Padri fondatori, costituendo un ponte, dal punto di vista culturale ed economico, fra i mondi latino e germanico, proiettato verso l'Europa centrale. Come recentemente mi ha ricordato un deputato europeo, uno sloveno, un croato, un austriaco o un abitante di Lvov a Strasburgo si sentono a casa propria. I principali think tank europei a Bruxelles, o altrove, non riescono a pensare all'Europa, e

alla necessaria uscita dalla crisi, al di fuori dell'attuale forma dell'Unione, a conferma che i luoghi e gli ambienti all'interno dei quali si pensa e si agisce sono decisivi. Al di là del ponte di Kehl, la Repubblica di Berlino ha sotterrato la Repubblica di Bonn. A Strasburgo, invece, l'Europa non si confonde con l'Unione: l'Europa di Strasburgo è nello stesso tempo al di qua e al di là dell'Unione. Questa città è al centro dei futuri rilanci basati su una avanguardia, a partire dall'asse franco-tedesco, ma essa è anche la porta d'entrata storica, culturale ed economica verso l'Europa centrale, attraverso il Reno, il Danubio e l'asse Saona-Rodano (e non bisogna dimenticare che vi ha sede il Consiglio d'Europa, che comprende tutti i paesi del continente, Russia compresa, con 46 membri, e l'Assemblea delle regioni europee, con 250 aderenti).

Il Forum Carolus ha l'ambizione di fare di Strasburgo un luogo di discussione di questioni europee strategiche. Nel corso dei secoli questa città è stata nello stesso tempo angiporto e baluardo militare; oggi, dato che il rilancio non può che passare attraverso un gruppo di paesi pionieri basati sul nucleo carolingio, essa può diventare, se lo sappiamo volere, crocevia economico e centro di decisioni politiche. Per la prima volta nella sua storia, come ricorda Tomi Ungerer, Strasburgo si trova al posto giusto nel momento giusto, avendo anche la vocazione ad accogliere i futuri centri di decisione del nucleo duro.

Henri de Grossouvre

NOTE

** Si tratta dell'intervento al seminario sul tema: «Dopo il fallimento del trattato costituzionale europeo, come rilanciare il progetto di una Federazione europea con un gruppo di Stati?», organizzato dal Comitato per lo Stato federale europeo in collaborazione con la sezione UEF-Alsazia e tenutosi a Strasburgo il 12-13 novembre 2005.

(1) Il Forum Carolus è un think tank europeo con sede a Strasburgo (www.forum-carolus.org).

(2) Il prossimo si terrà a Budapest il 18 e 19 novembre 2005 sul tema: «Europa dell'avvenire, avvenire dell'Europa», organizzato dal Centro internazionale di formazione europea (CIFE) di Budapest.

(3) http://apres-le-non.forum-carolus.org/

(4) Henri de Grossouvre, «Alternative au NON à Strasbourg», in *Le Figaro*, 15 giugno 2005, e Karl Lamers, «L'Europe de la défense en priorité», in *Le Figaro*, 31 maggio 2005.

(5) Henri de Grossouvre, «Strasbourg, l'Union franco-allemande, et la relance de l'Europe politique», in *Revue Défence Nationale*, 2005, n. 3.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

MARIO ALBERTINI (1919-1997), fondatore della rivista *Il Federalista*.

HENRI DE GROSSOUVRE, Direttore del Forum Carolus.

GUIDO MONTANI, Presidente del Movimento federalista europeo, Professore di Economia internazionale e di Politica economica internazionale, Università di Pavia.

SERGIO PISTONE, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo, membro del Bureau exécutif dell'Unione europea dei federalisti, Professore di Storia dell'integrazione europea, Università di Torino.

INDICE ANNO XLVII (2005)

EDITORIALI

Francesco Rossolillo pag. 3

Il no di Francia e Olanda a questa Europa » 65

Il problema della difesa europea e il nucleo federale » 137

SAGGI

FRANCESCO ROSSOLILLO, *Il rivoluzionario* » 7

UGO DRAETTA, *Dopo il Trattato costituzionale. La questione dell'Europa politica* » 19

SERGIO PISTONE, *La pace come condizione della democrazia* » 71

GUIDO MONTANI, *Il ruolo del bilancio europeo nella politica economica europea* » 144

MARIO ALBERTINI, *La crisi dell'ordine urbano e il pensiero di Jane Jacobs* » 178

NOTE

L'Ucraina e l'equilibrio mondiale (Francesco Rossolillo) » 31

L'economia europea di fronte alla sfida asiatica (Franco Spoltore) » 37

La crisi delle Nazioni Unite (Ugo Draetta) » 90

Quattro brevi considerazioni sul rischio della proliferazione nucleare (Franco Spoltore) » 96

La Conferenza di Messina e lo sviluppo dell'unificazione europea (Sergio Pistone) » 192

INTERVENTI

RONALD J. GLOSSOP, *Democrazia politica e capitalismo* » 104

La creazione di una avanguardia europea (Henri de Grossouvre) » 202

TRENT'ANNI FA

FRANCESCO ROSSOLILLO, *Il ruolo delle istituzioni nella lotta per l'Europa* » 45

IL FEDERALISMO NELLA STORIA DEL PENSIERO

Altiero Spinelli (a cura di Nicoletta Mosconi) » 117

Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

Anno 2001

Editoriali
L'Europa dopo Nizza.
Diritto e politica.
L'Europa e il mondo islamico.

Saggi
Sergio Pistone, La ragion di Stato, la pace e la strategia federalista.
Alfonso Sabatino, La riforma della politica agricola comune e la Costituzione europea.
Francesco Rossolillo, Appunti sulla sovranità.

Note
Il processo di dollarizzazione in America latina e la crisi del Mercosur.
La rivoluzione scientifica e gli ogm.
Limiti e dilemmi del pacifismo.

Discussioni
Sull'attualità del federalismo mondiale.
All'Europa occorre una nuova «iniziativa Schuman».

Trent'anni fa
Mario Albertini, L'Unione monetaria e l'alternativa politica europea.

Il federalismo nella storia del pensiero
James Madison.

Anno 2002

Editoriali
La tragedia del Medio Oriente.
Cultura e potere.
Mario Albertini.

Saggi
Ugo Draetta, L'Europa nel 2002.
John Pinder, Mario Albertini e la storia del pensiero federalistico.
Salvatore Veca, I fondamenti etici della politica.
Tommaso Padoa-Schioppa, La costituzione economica europea.

Note
Ordine mondiale e cambiamento climatico.
La nuova politica americana per la difesa e la sicurezza.
Fare l'Europa o scrivere una «costituzione»?

Interventi
Sovranità, autogoverno e governo globale. Una prospettiva federalista mondiale.

Il federalismo nella storia del pensiero
Alexander Hamilton.

Anno 2003

Editoriali
La strada della pace.
Per un Patto federale tra i paesi fondatori.
Il ritorno del protezionismo e le responsabilità dell'Europa.

Saggi
Daniela Preda, Alle radici del dibattito costituente europeo: progetti, aspirazioni, sconfitte.
Giovanni Vigo, La battaglia per l'Europa. L'esempio e il pensiero di Mario Albertini.

Note
Perché ripartire dai paesi fondatori.
Il benevolent Empire e l'Europa.
Strategia costituente e gradualismo costituzionale.
I successi della Cina e le illusioni dell'Europa.
L'Islam e l'idea di nazione.

Il federalismo nella storia del pensiero

Charles Lemonnier.

Anno 2004

Editoriali

Il declino dell'Europa.

L'Iraq e le responsabilità dell'Europa nei confronti del Medio Oriente.

Oltre lo Stato laico.

Saggi

Jean-Pierre Gouzy, La saga dei federalisti europei durante e dopo la seconda guerra mondiale.

Alberto Majocchi, La politica economica nella Costituzione europea.

Luisa Trumellini, La Russia di Putin.

Note

La strategia federalista e la campagna per la Costituzione europea.

Per una strategia alternativa. Un nucleo federale in un'Europa a cerchi concentrici.

La guerra al terrorismo e il futuro degli Stati Uniti.

Il federalismo nella storia del pensiero

La Resistenza europea per l'unità dell'Europa.

Direttore Responsabile: Elio Cannillo - Editrice EDIF Onlus - Autorizzazione Tribunale di Milano n. 4917 del 25-3-1959 - Tipografia Pi-Me, Pavia Poste Italiane s.p.a. - Spedizione in Abbonamento Postale - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) articolo 1, comma 2, DCB Pavia.