

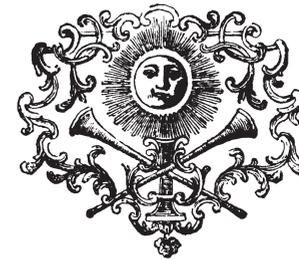
IL FEDERALISTA

rivista di politica

IL FEDERALISTA, LIII (2011) N. 2

*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 LIII, 2011, NUMERO 2

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Giulia Rossolillo

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 della Fondazione Mario e Valeria Albertini. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Europa € 25, altri paesi € 30 (invio per posta aerea). Editrice EDIE, via Villa Glori, 8 I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273.
www.ilfederalista.eu

INDICE

<i>Il progetto europeo alla resa dei conti</i>	pag.	75
ALBERTO MAJOCCHI, <i>Verso una finanza federale europea</i>	»	85
MASSIMO MALCOVATI, <i>C'è un futuro per la ricerca e l'innovazione in Europa?</i>	»	103

I DOCUMENTI

<i>Un'Italia federale in un'Europa federale</i> (Alfonso Iozzo)	»	120
<i>Per un piano europeo di sviluppo sostenibile</i> (Alfonso Iozzo)	»	123
<i>L'evoluzione della riflessione sui temi economico-sociali e ambientali in seno al MFE</i> (Sergio Pistone)	»	127

TRENT'ANNI FA

MARIO ALBERTINI, <i>Il federalismo e la crisi dell'impegno politico giovanile</i>	»	133
---	---	-----

Il progetto europeo alla resa dei conti

L'incalzare drammatico della crisi (che nei giorni in cui si sta scrivendo questo editoriale sembra trascinare la Grecia verso la bancarotta e che sta colpendo l'Italia) mostra agli europei che l'alternativa tra "unirsi o perire" è diventata ormai una realtà a brevissimo termine. Sembra inutile dover ricordare che un fallimento in Grecia avrebbe effetti devastanti su tutta l'area dell'euro e che innescherebbe, a maggior ragione a fronte della debolezza di un paese come l'Italia, un meccanismo a valanga che affonderebbe la moneta unica e la stessa Unione europea. I giudizi su un'ipotesi di questo tipo sono unanimi nel sottolineare che il danno economico quasi impallidirebbe di fronte a quello politico: per gli europei in quanto tali o come singoli paesi, vorrebbe dire sparire dalla scena mondiale e perdere ogni capacità di influire nelle trattative internazionali e nella ridefinizione dei rapporti di potere globali. Se ne è accorta, dopo tanti tentennamenti, anche la cancelliera tedesca Angela Merkel, che ha dovuto ammettere che "se l'euro fallisce, fallisce l'Europa".

Da tempo, in verità, in Germania (così come, pur in modi diversi, anche in Francia) si sta diffondendo la consapevolezza che in Europa serve un'inversione di rotta, un ritorno agli ideali dei padri fondatori che avevano voluto porre le basi non di un mercato – quello che invece, negli ultimi dieci anni, l'Unione ha, di fatto, voluto rappresentare – ma di un'unione politica federale. Non è un caso che tornino ad echeggiare, nella sostanza, i discorsi che si facevano a metà degli anni Novanta sulla necessità di creare un nucleo federale all'interno dell'Unione, avviando subito forme di unione politica tra i paesi più integrati e più favorevoli a questo sbocco del processo europeo (basti pensare al documento presentato al Bundestag il 1° settembre del 1994 da Wolfgang Schäuble, a quel tempo presidente del gruppo parlamentare della CDU/CSU, insieme a Karl Lamers): allora erano analisi lungimiranti, che mettevano in luce i rischi che l'Europa avrebbe corso se non fosse stata capace di risolvere velocemente la contraddizione di una moneta senza Stato e se non fosse riuscita ad arginare il rischio della diluizione e della

rinazionalizzazione insito nell'allargamento avviato senza la parallela creazione di istituzioni europee adeguate; oggi, dopo quindici anni, proprio perché queste indicazioni non sono state seguite e se ne vedono i risultati, sono argomenti che tornano nel dibattito – spesso con la formula della necessità di creare una Federazione nella Confederazione a partire dai paesi dell'Eurogruppo – perché sono gli unici che offrono uno sbocco ragionevole alla crisi.

* * *

Ogni crisi, come continuamente si sente ripetere in questi giorni, proprio per la minaccia che contiene, costituisce anche uno stimolo, ed è pertanto al tempo stesso anche un'opportunità di cambiamento. Per gli europei, che nella loro storia sono riusciti ad avanzare sempre – e purtroppo quasi esclusivamente – in seguito alla necessità di dover superare difficoltà ed impasse, questo significa che la crisi oggi rappresenta la più grande possibilità di fare finalmente il salto dell'unità politica, proprio perché l'alternativa non è più una lenta e sopportabile decadenza, ma la catastrofe. Questa catastrofe gli europei la leggono innanzitutto nei moniti del resto del mondo, che guarda con orrore alla prospettiva che il nostro continente non sia capace di imboccare la via di una vera unità, e che quindi imploda, creando una voragine al centro del fragile equilibrio internazionale che sta tentando con fatica di delinearsi, innescando una serie di imprevedibili contraccolpi a catena. I segnali che arrivano dagli Stati Uniti, dalla Cina, da tutti gli altri paesi emergenti, sono inequivocabili; e le analisi, gli studi, i rapporti delle istituzioni internazionali e dei vari think tanks che vengono prodotti indicano tutti, unanimemente, che gli europei devono creare forme di effettiva unità politica se non vogliono che l'intero edificio comunitario crolli.

Del resto i dati sull'interdipendenza economico-finanziaria che il mercato unico e l'euro hanno creato nel quadro dell'Unione monetaria non lasciano dubbi sul fatto che i destini degli europei siano ormai indissolubili. Il fatto che la situazione in essere sia insostenibile, quindi, costringe a trovare nuove soluzioni, che non possono non avere, come riferimento, il punto di arrivo della creazione di un potere federale europeo.

Sono proprio le materie oggetto dell'emergenza immediata che gli Stati devono affrontare ad indicare che la nascita della Federazione (o come molti evocano “degli Stati Uniti d'Europa”) all'interno dell'attuale Unione dovrà, per forza, essere l'obiettivo finale delle riforme che si

devono mettere rapidamente in atto. Quattro questioni sembrano oggi indifferibili.

La prima è l'esigenza di trovare le formule capaci di istituzionalizzare (e "interiorizzare") i meccanismi di solidarietà reciproca. Questo punto è delicatissimo soprattutto per la Germania (non solo, ovviamente, come l'opposizione di alcuni paesi dell'eurozona all'attuazione delle decisioni prese dimostra; ma la Germania è il paese chiave perché il suo peso in Europa è determinante e il suo sostegno costituisce la conditio sine qua non di qualsiasi intervento). I tedeschi sono materialmente i primi contribuenti dei vari fondi di salvataggio messi in campo per tamponare l'attacco ai debiti sovrani dei paesi più fragili dell'UEM; loro, che per vent'anni hanno cercato di creare paletti che impedissero la trasformazione dell'Unione monetaria in una transfer union, devono ora fare marcia indietro sulla clausola di no-bail out e sul coinvolgimento della BCE nel salvataggio dei titoli di Stato dei PIIGS. Ogni volta che decisioni di questo tipo, pur con fatica e lentezza, vengono prese dai governi sotto il ricatto dei mercati, in Germania si apre un dibattito lacerante, che è arrivato a chiamare in causa la Corte costituzionale tedesca. In questo momento il ricorso o meno all'emissione di Eurobonds come avvio, al di là delle possibili varianti tecniche, di un processo per mettere in comune il debito dei paesi dell'UEM, sembra la trincea su cui si attestano e si condensano i timori tedeschi, non solo contrari ad un aiuto al buio per i paesi che hanno accumulato debiti spropositati, ma anche preoccupati di essere trascinati a fondo dalla fragilità dei partner. Per molti aspetti è normale che questi sentimenti siano diffusi nell'opinione pubblica tedesca. I governi in tutti questi anni non hanno voluto prendere in considerazione un'evoluzione politica dell'Eurozona, e le regole cui è rimasta ancorata l'Unione monetaria non hanno unificato le politiche economiche, o creato convergenze effettive tra i diversi paesi. Il rapporto è rimasto quindi basato sulla competizione tra i paesi membri. Proprio questa è la contraddizione strutturale dell'Unione monetaria creata senza istituzioni politiche adeguate, che oggi i mercati mettono a nudo. Ma finché si rimane in questo quadro intergovernativo/comunitario è sempre il confronto tra interessi nazionali che prevale, e non sempre in modo razionale (la scommessa del potersela cavare meglio da soli può sempre sembrare vincente). La contraddizione tra l'esigenza (razionale e politicamente lungimirante) di mettere in atto forme di solidarietà che impediscano il crollo a valanga dei paesi più deboli (che, lo si è visto, arrivano passo a passo ad includere anche la Francia), e la lacerazione interna che questa produce in Germania è destinata a durare e a

richiedere difficili acrobazie da parte del governo finché non la si saprà affrontare nella prospettiva di dare nuova “sostanza” alla costruzione europea attraverso la creazione di una Federazione, un vero e proprio Stato, per quanto “leggero”, come giustamente viene spesso ricordato, che trasformi gli europei in un popolo federale che vive all'interno della stessa comunità politica fondata su istituzioni capaci di governare in vista dell'interesse comune.

La seconda questione riguarda la necessità di limitare la sovranità dei paesi membri dell'UEM nelle politiche di bilancio. Va da sé che questa esigenza pone immediatamente il problema della legittimità democratica dell'organo cui verrà dato il potere di intervenire in una materia così delicata. Sotto la spinta dell'emergenza si è stabilito di accrescere i poteri di controllo della Commissione e di rendere più efficaci le sanzioni. Il meccanismo comunitario che verrebbe attivato non prevede forme di controllo democratico sovranazionali perché la Commissione agirebbe come un arbitro per far rispettare le norme decise all'interno del Consiglio dove non sono rappresentati i cittadini europei in quanto tali ma sono i governi nazionali che negoziano accordi. I presupposti su cui si basa questa strategia sono, innanzitutto che il problema dei debiti sovrani dei paesi meno virtuosi sia esclusivamente legato alla cattiva volontà dei governi in questione; in secondo luogo che si possa sorvolare anche in questo caso sul problema del deficit democratico, usando il palliativo del coinvolgimento dei parlamenti nazionali nell'approvazione (sostanzialmente ex-post) delle decisioni prese a livello del Consiglio. Ed infine, come condizione essenziale, che tutto questo funzioni: vale a dire che gli Stati sotto tutela riescano a ridurre il loro debito, facciano riforme strutturali a livello nazionale per rilanciare la produttività, la crescita e la competitività del paese, e che quindi la divaricazione tra economie virtuose ed economie fragili all'interno dell'UEM possa diminuire.

Inutile dire che si tratta di uno scenario del tutto irrealistico. Sotto i colpi della crisi i paesi indebitati possono prendere misure per portare in pareggio il bilancio corrente (a prezzo di tagli e austerità, di fatto, e non solo per incapacità: sono i tempi dell'urgenza imposti dai mercati che non lasciano molto spazio), ma a detrimento degli investimenti e della capacità di dare sostegno all'economia. Se ci si limita a questo, il circolo che si innesca è vizioso, non virtuoso: non che Stati come l'Italia e la Grecia non debbano cogliere questa occasione per risanare i conti e soprattutto per riorientare radicalmente la politica e la società. Ma questo salto di qualità diventa pensabile solamente in una prospettiva

politica nuova: non più confinata in un quadro nazionale, ma nell'ambito di un processo di creazione di una nuova statualità democratica europea. Inoltre, il deficit democratico creato dalla limitazione di sovranità in campo di bilancio, rischia di diventare insostenibile anche per la Germania che sta reclamando queste misure. I paletti posti dalla Corte costituzionale tedesca, finché il quadro democratico esclusivo di riferimento resta quello nazionale, possono infatti creare tensioni gravi: la contraddizione tra il controllo democratico affidato ad un Bundestag legittimato solo a vigilare sull'interesse nazionale tedesco e le esigenze di "governo" europeo possono diventare esplosive.

La terza questione si collega direttamente alla precedente: i paesi dell'eurozona devono trovare gli strumenti per promuovere a livello europeo un piano per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione. Proprio perché a livello nazionale non ci sono le risorse – per non dire, a volte, le capacità – per affrontare la questione del rilancio economico, e poiché questa rimane la condizione necessaria anche per risolvere il problema del debito, è vitale che un simile piano venga promosso a livello europeo. La effettiva realizzazione di un piano europeo di investimenti strutturali e di stimolo per l'economia nei settori cruciali richiede però a sua volta condizioni politiche "minime": quelle che sono mancate fin qui in Europa. I piani elaborati dalla Commissione europea negli ultimi due decenni, infatti, costituivano delle ottime basi di rilancio per il nostro continente, ma sono rimasti lettera morta. Sono mancati innanzitutto gli investimenti, che spettavano direttamente agli Stati; e questo perché sono stati anni di scarsa crescita e di pochi fondi disponibili, ma soprattutto perché, in un'area così integrata sul piano economico, ma divisa su quello politico, l'interesse di ciascuno è di aspettare che siano gli altri ad investire, per poterne a propria volta godere i benefici, senza correre il rischio di farlo per primi.

Se, pertanto, questa volta un piano europeo deve passare dalla carta ai fatti, la prima condizione è che sia in larga parte finanziato con fondi europei indipendenti. Questo pone il duplice problema delle risorse proprie per il livello europeo, e di un bilancio che lasci spazio agli investimenti strutturali (ossia decisamente più ampio di quello attuale dell'UE). Si tratta di questioni che implicano una visione politica del processo europeo e che diventano realizzabili solo se è effettiva da parte dei governi la volontà di traghettare l'Europa verso un'unione federale. Le risorse proprie del livello europeo, infatti, erano già previste dai trattati, e non è un caso che, sotto il peso di difficoltà materiali, siano state man mano cancellate, consegnando il bilancio dell'Unione nelle mani

degli Stati e dei loro trasferimenti diretti, che ne hanno stravolto le finalità (sotto questo profilo l'analisi contenuta nel rapporto dei parlamentari europei Haug, Lamassoure e Verhofstadt è chiarissima). Con l'attribuzione a livello europeo di un potere di imposizione, si pone di fatto una delle basi dell'unione fiscale (essendo l'altra data dall'unificazione del debito pubblico): si tratta quindi di un atto politico, recepibile e realizzabile solo nella misura in cui esiste la volontà politica – appunto – di compierlo.

Infine, la necessità di avviare trasformazioni profonde nell'assetto europeo per la nascita di un'unione economica e fiscale non può non accompagnarsi all'esigenza di dotarsi anche di strumenti adeguati per avere una politica estera e di sicurezza unica, e quindi un ruolo di reale potere (e responsabilità) nel mondo. Le finte soluzioni tentate in questi anni dagli europei, in particolare con le ultime riforme previste dal Trattato di Lisbona – che hanno istituito la figura dell'Alto rappresentante dell'Unione per la politica estera e di sicurezza e la possibilità delle cooperazioni strutturate per i paesi che volevano progredire sulla via della più stretta cooperazione nel campo della difesa –, hanno dimostrato ancora una volta che se non si scioglie il nodo dell'unità politica, ossia della messa in comune della sovranità a livello europeo, nessuna forma, per quanto articolata, di cooperazione tra Stati riesce a produrre dei risultati. Al di là della retorica, infatti, la perdita di influenza dell'Unione europea sulla scena mondiale conferma che anche su questo punto, e quindi non solo su quello della tenuta economica (posto che le due cose sono complementari) si gioca il futuro del nostro continente.

* * *

Se il fatto che qualsiasi intervento si pensi di mettere in opera in questa fase rimanda immediatamente al problema della mancanza di unità politica degli europei, è anche cruciale ricordare che il quadro in cui questa esigenza si manifesta non è quello dell'Unione a ventisette, ma quello più ristretto dell'Eurogruppo. Sotto questo aspetto, il fatto che Germania e Francia stiano pensando alla necessità di un trattato parallelo rispetto a quello di Lisbona per i paesi dell'Eurozona permette di evidenziare il punto decisivo. Ormai, il primo passo indicativo della reale volontà di andare oltre i limiti dell'Unione così come è oggi e di voler far compiere effettivamente un salto di qualità al processo di unificazione coincide con il superamento dell'idea che i cambiamenti debbano partire dal quadro comunitario a ventisette e dalla riforma dei trattati esistenti. Infatti, se si resta invischiati nell'idea secondo la quale

la creazione di un governo economico dell' Eurozona deve essere concepito e negoziato insieme a paesi, come la Gran Bretagna, che non solo non ne fanno parte, ma che, soprattutto, sono contrari a qualsiasi rafforzamento istituzionale (e che, nel quadro comunitario, mantengono un potere di veto), è evidente che si ricade nelle stesse contraddizioni che hanno portato l'Unione a discutere per dieci anni su una riforma minimale dei trattati e che hanno alla fine partorito il topolino del Trattato di Lisbona, rivelatosi subito totalmente inadeguato.

Non sarà dunque sul terreno della convocazione di una Convenzione a ventisette per discutere la riforma del Trattato di Lisbona, bensì su quello della creazione di un quadro europeo più ristretto rispetto a quello dell'Unione, che si giocherà la prima battaglia decisiva. Un quadro definito dal fatto di fronteggiare insieme la stessa minaccia mortale e dalla volontà di reagire uniti.

Molti sinceri sostenitori del progetto comunitario, e le stesse istituzioni dell'Unione, potranno reagire con timore a questa ipotesi: sia gli uni sia gli altri potrebbero vederlo come un terremoto che metterebbe a rischio la costruzione europea così come si è delineata nel corso dei decenni. In realtà, proprio perché la crisi ha dimostrato che l'equilibrio raggiunto dall'Europa comunitaria è insostenibile, per salvare quanto già costruito a livello europeo l'unica possibilità è quella di riprendere il cammino verso una maggiore unificazione; e per poterlo fare, l'unico modo è partire dai paesi più interdipendenti e più pronti, sul piano politico, a compiere un simile passo.

Il contributo maggiore che potrà dare chi rappresenta le istituzioni dell'Unione e chi crede nella validità del modello comunitario sarà quello di partecipare alla riflessione in vista della elaborazione delle disposizioni per rendere compatibili le norme del nuovo trattato dell'Eurogruppo con quelle dei trattati in vigore nell'Unione e della ridefinizione delle istituzioni nel nuovo duplice quadro. Si tratta di opzioni che erano già state studiate, anche se in modo embrionale, nel passato, in particolare nella metà degli anni Ottanta, quando il tentativo costituente del Parlamento europeo e l'opposizione britannica avevano posto la questione di studiare, in caso di ratifica da parte dei paesi fondatori di un Trattato-costituzione, la compatibilità di quella che allora sarebbe diventata l'Unione rispetto alla Comunità europea, in cui sarebbero sicuramente rimaste la Gran Bretagna, la Danimarca e la Grecia. Così pure il problema si è riproposto sotto il profilo politico, come già si ricordava, a metà degli anni Novanta con la prospettiva dell'entrata in vigore dell'euro e dell'allargamento.

Le ipotesi presentate proprio su questa rivista, sul n. 2 del 1986, prevedono (adattandole alla terminologia odierna) che, nel costituire un Eurogruppo più coeso nell'ambito dell'attuale Unione europea: a) questo sia aperto a successive adesioni da parte dei paesi che manifestino la volontà di entrare a farne parte, posto che ne rispettino le condizioni e che siano pronti ad adottarne le nuove regole; b) si garantisca il rispetto, nei rapporti con i paesi membri solo dell'Unione europea e non dell'Eurogruppo, delle regole e delle procedure dell'Unione; c) si valuti se, nei rapporti intergovernativi e comunitari nell'ambito dell'Unione europea, i membri dell'Eurogruppo debbano agire uti singuli o attraverso organi comuni (in ogni caso, nelle votazioni a maggioranza del Consiglio dei Ministri e nella determinazione del numero dei membri della Commissione spettanti a ciascun paese, l'Eurogruppo dovrebbe contare sempre in proporzione al numero degli Stati membri); d) si studi la composizione degli organi, seguendo il criterio che questi ultimi non debbano essere duplicati, ma possano agire nelle due funzioni di organi del nuovo Eurogruppo e dell'Unione. Il Parlamento e la Commissione, in particolare, potrebbero mantenere la composizione attuale ma, quando essi agissero in qualità di organi dell'Eurogruppo, i rappresentanti dei paesi membri solo dell'Unione europea presenzierebbero in qualità di osservatori, con diritto di parola, ma non di voto; e) il bilancio dell'Eurogruppo sia separato da quello dell'Unione (che dovrebbe mantenere il bilancio in essere) e fondato su risorse proprie.

Ovviamente, oltre a questi punti-cardine, si ponevano e si pongono moltissime altre questioni, che sollevano problemi tecnico-giuridici di non facile soluzione; ma certamente, a fronte della volontà politica di risolverli, non si tratta di problemi impossibili. Inoltre, rispetto al passato in cui si studiava una simile ipotesi, oggi, a rendere più plausibile e necessaria una procedura di questo tipo, c'è l'elemento unificante per l'Eurogruppo della moneta unica e c'è l'urgenza posta dalla crisi. Questo fa sì che sia anche necessario pensare all'elaborazione del nuovo trattato mediante una procedura che non associ inizialmente i paesi esterni all'Eurozona, ma che li coinvolga solo nella definizione relativa ai rapporti tra Unione e Eurogruppo; e che, soprattutto, non dia loro potere di veto, come succedrebbe restando all'interno dei trattati esistenti.

* * *

Una delle critiche che sicuramente potrà venir rivolta alla proposta da parte di Germania e Francia di dar vita ad un nuovo trattato per

l'Eurozona sarà quella di essere, ancora una volta, il frutto di una decisione unilaterale dei due paesi leader (un risultato, quindi, del "direttorio" franco-tedesco) che non sapranno andare oltre a indicazioni di tipo intergovernativo. Si tratta di critiche in parte sicuramente fondate. Proprio per il fatto di essere ancora un'organizzazione di fatto intergovernativa – come ripete sempre la Corte costituzionale tedesca – l'Unione nella sostanza procede in base alle iniziative e soprattutto alla volontà degli Stati. E' quindi un segno della natura reale dell'Europa oggi, e dei suoi limiti politici, il fatto che l'impulso debba venire ancora dai due paesi che hanno costituito sin dalle origini il motore del processo di unificazione e che tale impulso abbia ancora natura confederale. Ma non bisogna farsi ingannare: la nuova realtà che si verrebbe a creare non potrebbe essere altro che una sorta di governo provvisorio, destinato a mettere in luce tutti i limiti d una soluzione che non affronta la questione della legittimità democratica e del passaggio di sovranità; e, paradossalmente, renderebbe finalmente possibile riaprire la battaglia costituente democratica per la fondazione di una vera e propria Federazione nell'ambito dell'Unione.

E' questa la battaglia cui bisogna prepararsi, e bisogna farlo sin da ora: la nascita del nuovo quadro ristretto va sostenuta con la consapevolezza che prepara il terreno per la vera lotta politica. Le forze politiche e sociali, le associazioni e la società civile non possono più stare a guardare, e non possono più pensare al problema in termini vaghi e di semplice prospettiva. Per andare oltre l'attuale organizzazione intergovernativa e per rispondere all'esigenza di fondare una nuova legittimità democratica, bisogna che entri in gioco il popolo, e quindi bisogna mobilitare il consenso dei cittadini su un progetto preciso (quello della Federazione nella Confederazione) e con motivazioni politiche ed ideali forti e ben definiti. Sarà il popolo europeo a fondare la legittimità del nuovo potere statale europeo cui si dovrà riuscire ad approdare per raggiungere finalmente un punto di stabilità. E al tempo stesso il popolo si definirà e si darà una vera identità federale proprio nel corso di questo processo in cui dovrà rivendicare, davanti ai governi nazionali, la nascita di una nuova sovranità europea, e dovrà spingerli a dar vita a questo nuovo potere politico. Prima la politica e le forze sociali capiranno che devono impegnarsi per orientare in questo senso la mobilitazione dell'opinione pubblica, indicando un obiettivo concreto e ideale al tempo stesso, e prima si potrà invertire il processo di degenerazione in corso nei nostri paesi: una degenerazione che è destinata a non arrestarsi finché non si rimetterà al centro del dibattito e della lotta un progetto

credibile per il futuro.

In questa ottica i federalisti stanno preparando il terreno per il lancio di un'Iniziativa dei cittadini europei (come previsto dal Trattato di Lisbona) per chiedere un Piano europeo di sviluppo sostenibile per la crescita, il risanamento economico e l'occupazione, sostenuto da finanziamenti per gli investimenti strutturali frutto di entrate fiscali autonome dell'Unione. Si tratta di una proposta che va incontro ad una delle questioni a cui gli europei non possono sfuggire, e che ha come reale obiettivo un' iniziativa nell' ambito dell' Eurogruppo; ma poiché, al momento, non esistono gli strumenti per indirizzarsi verso un quadro più ristretto rispetto all' attuale, si rivolge all' Unione per mettere in evidenza l' importanza e i vantaggi di un simile Piano e, al tempo stesso, l' impossibilità di realizzarlo nel quadro a ventisette. L' evoluzione del dibattito istituzionale deciderà anche in quale ambito questa rivendicazione potrà essere perseguita, ma il fatto fondamentale non cambia: ed è il segnale che, se esiste la volontà di incominciare ad orientare la volontà dei cittadini verso soluzioni europee che riaprano prospettive per il futuro, si può iniziare a farlo subito. Non esistono più alibi: prima avverrà questo salto culturale e politico e ci si metterà all' opera, e prima si potranno scongiurare le ipotesi più drammatiche di un crollo dell' edificio europeo.

Il Federalista

Verso una finanza federale europea

ALBERTO MAJOCCHI

1. Dalla crisi finanziaria alla crisi del debito sovrano.

1. Con lo scoppio della bolla immobiliare negli Stati Uniti ha inizio nel 2007 la più grave crisi che l'economia mondiale abbia dovuto affrontare a partire dalla seconda guerra mondiale. L'origine della crisi è di natura finanziaria: le banche statunitensi hanno concesso mutui ipotecari per l'acquisto delle case di proprietà anche a famiglie a basso reddito, con l'obiettivo dichiarato di favorire l'accesso di tutti alla proprietà della casa. In realtà, la garanzia per le banche era costituita dal fatto che la sempre crescente domanda di immobili favoriva un continuo aumento del prezzo delle case e il valore immobiliare della casa rappresentava la garanzia reale per il rimborso del mutuo: se i nuovi proprietari non erano in grado di pagare le rate del mutuo, le banche potevano sempre rivalersi prendendosi la casa e mettendola sul mercato a un prezzo superiore a quello di acquisto e, quindi, all'ammontare del mutuo. La proprietà diffusa della casa favoriva inoltre la concessione di ulteriori prestiti alle famiglie, che potevano così acquistare a credito l'arredamento per la casa, l'automobile e altri beni di consumo. L'uso generalizzato delle carte di credito per gli acquisti correnti, ben al di là delle possibilità economiche delle famiglie, rappresentava un ulteriore tassello per l'espansione della domanda e, quindi, della produzione. Un regno di Bengodi, costruito però su un castello di carta: la continua espansione del credito. A un certo punto la piramide crolla quando scoppia la bolla immobiliare e le banche sono costrette a richiedere il rientro sui crediti concessi. Cominciano per molti istituti le difficoltà finanziarie finché la crisi si manifesta in tutta la sua gravità con il fallimento di Lehman Brothers il 15 settembre 2008.

Ma la crisi finanziaria fa anche emergere con chiarezza la debolezza strutturale dell'economia americana. La domanda interna eccede – ormai da anni – la produzione domestica, e la differenza viene colmata attraverso importazioni nette di beni dall'estero (ossia le importazioni eccedono

le esportazioni). A questo deficit esterno si aggiunge il deficit del bilancio federale. E questi squilibri vengono gestiti attraverso importazioni di capitali provenienti dalla Cina, ma anche da altri paesi industrialmente emergenti: per utilizzare l'enorme avanzo di bilancia dei pagamenti e l'accumulo che ne consegue di riserve valutarie, questi capitali vengono infatti investiti su larga scala in *Treasury bonds* americani. Nello stesso tempo, le importazioni di beni di consumo a prezzi molto inferiori a quelli americani consentono da un lato di garantire un enorme mercato di sbocco per i prodotti dei paesi industrialmente emergenti e, d'altro lato, di sostenere il tenore di vita delle famiglie americane nonostante la contenuta dinamica dei redditi pro-capite, soprattutto per le classi medio-basse. Il sogno di una crescita americana senza limiti, sostenuto dalla bolla immobiliare, dall'espansione creditizia, dal ruolo del dollaro come moneta internazionale e dalla piazza finanziaria di New York che attira capitali dal resto del mondo, si interrompe bruscamente con l'esplosione della crisi finanziaria.

La crisi, nata negli Stati Uniti, diventa ben presto una crisi mondiale. Le banche americane hanno venduto titoli "tossici" (che non hanno nessuna probabilità di essere coperti dai pagamenti di coloro che hanno ricevuto il prestito) impacchettati in altri titoli di natura diversa che vengono rivenduti sui mercati internazionali. Ben presto anche le banche europee sono coinvolte nel dissesto delle banche americane, obbligando gli Stati europei ad intervenire a sostegno del sistema bancario con forti iniezioni di denaro pubblico. Al contempo, le banche, in gravi difficoltà finanziarie, sono costrette a restringere il credito alla clientela, e in particolare al sistema produttivo. Le imprese in difficoltà riducono i livelli di attività produttiva e quindi si contrae il reddito delle famiglie, con un ulteriore impatto negativo sulla domanda di beni di consumo. La crisi si estende al settore reale e coinvolge ormai, anche se in misura diversa, tutte le altre aree industrializzate del mondo.

2. Di fronte al rischio di una recessione su scala mondiale gli Stati reagiscono con forza superando la tendenza a limitare sempre più l'intervento pubblico prevalsa dai tempi di Reagan e della Thatcher e finanziano pesantemente l'economia reale, garantendo al contempo – in particolare in Europa – i livelli di occupazione attraverso l'uso esteso degli ammortizzatori sociali. La risposta alla crisi è più forte e immediata negli Stati Uniti rispetto all'Europa, dove soltanto la Banca centrale – che è un organo di natura federale – è in grado di prendere con rapidità le decisioni necessarie per far fronte alla più grave crisi del dopoguerra. La

risposta dell'Unione europea e dei paesi dell'area dell'euro è più lenta e più debole, per due ragioni che si rafforzano vicendevolmente: in primo luogo, l'Unione è un'istituzione di natura confederale per quanto riguarda gli interventi di politica economica, che si devono fondare essenzialmente sul coordinamento – lento e inefficace – di decisioni prese a livello nazionale; inoltre, per gli interventi di natura fiscale, le decisioni devono essere assunte all'unanimità, con gli ulteriori ritardi e i compromessi – inevitabili – necessari per raggiungere l'accordo.

La seconda ragione di debolezza è legata al fatto che in un'area economica strettamente interdipendente ogni paese ha convenienza a comportarsi da *free rider*, ossia ad attendere che gli altri paesi prendano l'iniziativa, dato che gli effetti positivi di interventi in altri paesi si estendono rapidamente a tutta l'area. In definitiva, nessun paese ha interesse ad assumersi gli oneri del finanziamento di un rilancio dell'economia europea, il cui costo ricadrebbe sui suoi cittadini, mentre ne beneficerebbero tutti i paesi dell'area economicamente integrata; d'altra parte, l'intervento dell'Unione è frenato, oltre che dalla debolezza istituzionale, dalle limitate risorse di bilancio di cui può disporre. In definitiva, gli Stati Uniti, che hanno un governo federale e un bilancio di dimensioni consistenti, possono sostenere con forza la ripresa dell'economia; in Europa l'intervento è affidato agli Stati membri, ha dimensioni più contenute anche a causa dei vincoli al disavanzo pubblico imposti dal Trattato di Maastricht e ha l'obiettivo – di grande rilievo, ma del tutto inadeguato rispetto alla rilevanza del fenomeno – di evitare che la crisi si trasformi in una recessione di ampiezza catastrofica.

3. Grazie agli interventi messi in atto da diversi paesi, il reddito delle famiglie tiene e gradualmente i processi produttivi riprendono un ritmo più sostenuto. Ricominciano a crescere con tassi elevati soprattutto i paesi di nuova industrializzazione e l'espansione della domanda mondiale sostiene le esportazioni dei paesi forti, in particolare della Germania, che cresce ormai anche grazie ad una accresciuta dinamica del mercato interno. Ma emerge subito che la crisi si è trasferita dal settore privato al settore pubblico.

Il caso più emblematico è rappresentato dall'Irlanda, che per anni è stato presentata come un modello da imitare. Per salvare il sistema bancario in crisi, il governo irlandese è costretto a enormi iniezioni di liquidità a favore del sistema bancario domestico e questa accresciuta spesa pubblica porta il disavanzo irlandese al 32,3% del Pil nel 2010. In Grecia il governo conservatore, con l'obiettivo di portare la dracma

nell'euro, ha invece nascosto la polvere sotto il tappeto, facendo risultare un disavanzo inferiore al 3% del PIL conformemente ai vincoli imposti dal Trattato di Maastricht. Ma quando il nuovo governo guidato dal socialista Papandreou arriva al potere, scopre e denuncia pubblicamente l'enorme buco dei conti pubblici (il disavanzo in Grecia ha raggiunto il 10,5% nel 2010 e lo stock di debito il 142,8%). I mercati finanziari reagiscono immediatamente con una perdita di fiducia che rende più difficile il collocamento delle nuove emissioni di titoli greci, e scoppia così la crisi del debito sovrano.

I paesi deboli dell'area euro (i cosiddetti PIGS: Portogallo, Irlanda, Grecia e Spagna, secondo lo spregiativo acronimo anglosassone) sono fortemente penalizzati dal mercato, che ritiene che non siano più in grado di far fronte ai loro impegni. Per emettere titoli pubblici necessari per finanziare i loro disavanzi devono pagare tassi di interesse sempre più elevati, con un impatto fortemente negativo sull'equilibrio della finanza pubblica. Il rischio di default di questi paesi provoca una reazione degli altri paesi dell'area euro che, dopo lunghe ed estenuanti trattative, predispongono la concessione di un prestito alla Grecia di 110 miliardi di euro – e un ulteriore prestito di 109 miliardi viene deciso nella riunione straordinaria dei capi di Stato e di governo dell'area euro del 21 luglio 2011 per evitare che la Grecia debba ricorrere al mercato prima del 2014 – in cambio di un piano di severe misure restrittive in un paese in cui il PIL è diminuito in termini reali del 4,5% nel 2010 dopo una caduta del 2,0% nel 2009. E, dopo aver concesso un prestito di 85 miliardi all'Irlanda (di cui 35 destinati al salvataggio delle banche), un piano di dimensioni leggermente inferiori – pari a 78 miliardi di euro – viene varato per il salvataggio del Portogallo.

Ma le conseguenze politiche si fanno sentire pesantemente. Il governo tedesco perde importanti elezioni regionali, mettendo in evidenza l'avversione dei contribuenti tedeschi per operazioni di salvataggio di paesi considerati colpevoli di aver gestito in modo scorretto la finanza pubblica, dimentichi del fatto che un'enorme quantità di titoli dei paesi che oggi si trovano a dover fronteggiare una grave crisi finanziaria sono stati acquistati dalle banche tedesche (dai dati della Banca dei regolamenti internazionali emerge che le banche tedesche detengono 62 miliardi di dollari di titoli dei paesi periferici dell'area euro, di cui 22,7 miliardi di titoli greci), attratte dagli elevati tassi che si possono lucrare su questi titoli. E nelle recenti elezioni finlandesi, un nuovo partito anti-europeo raggiunge il 19% dei voti.

4. Per far fronte alla crisi del debito sovrano Daniel Gros e Thomas Meyer, in una *Policy Brief* del CEPS, hanno avanzato la proposta di creare un Fondo monetario europeo e questa idea è stata successivamente ripresa dal ministro delle Finanze tedesco Schäuble in un'intervista al *Welt*. Gros e Meyer partono dalla considerazione che, dato che gli Stati membri dell'area euro si devono attenere al principio di solidarietà reciproca e possono quindi aspettarsi di ricevere aiuti dagli altri paesi in caso di difficoltà finanziarie, essi sono parimenti tenuti a formare un fondo di risorse necessarie per far fronte a possibili richieste di sostegno. Per evitare i rischi di *moral hazard* legati inevitabilmente a ogni meccanismo assicurativo – in quanto i paesi membri dell'area euro potrebbero essere indotti a condotte finanziarie irresponsabili sapendo di poter contare su un supporto di risorse esterne in caso di necessità – i due autori propongono che le risorse per il Fondo siano fornite unicamente dai paesi che violano le regole fiscali del Trattato di Maastricht. In particolare, i contributi sarebbero calcolati in misura pari all'1% annuo sullo stock di debito in eccesso rispetto al limite del 60% e parimenti all'1% sull'eccesso di disavanzo annuale rispetto al limite del 3%. Così, nel 2009 la Grecia, con un rapporto debito/PIL del 115% e un disavanzo del 13%, avrebbe dovuto versare un contributo al Fondo pari allo 0,65% del PIL (0,55% per l'eccesso di debito e 0,10 per l'eccesso di disavanzo).

L'intervento del Fondo in aiuto di uno Stato in difficoltà si realizzerebbe o attraverso la concessione di un prestito o attraverso una garanzia concessa per una nuova emissione di titoli di debito pubblico. Il tiraggio sul Fondo sarebbe senza condizioni nei limiti dei versamenti effettuati da ciascuno Stato; al di là di questi limiti lo Stato in difficoltà dovrebbe presentare un programma di aggiustamento che sarebbe monitorato congiuntamente dalla Commissione e dall'Eurogruppo. La realizzazione concreta di questo piano sarebbe garantita dagli strumenti di *enforcement* di cui dispone l'Unione. In primo luogo, potrebbe essere ritirata la garanzia concessa dal Fondo ovvero essere sospese le erogazioni dei Fondi strutturali. In ultima istanza, la BCE potrebbe decidere di non accettare più come collaterale per la concessione di nuova liquidità i titoli del paese inadempiente. In definitiva, il Fondo potrebbe sostenere il paese in difficoltà, che tuttavia perderebbe la propria sovranità per quanto riguarda la gestione della politica economica, che verrebbe sottoposta al controllo del livello europeo che ha concesso gli aiuti.

Un'altra proposta che prevede l'emissione di un *bond* europeo per far fronte alla crisi del debito sovrano è avanzata da Depla e von Weizsäcker. In una *Policy Brief* del *think tank* Bruegel i due autori suggeriscono che,

da un lato, gli Stati europei dovrebbero mettere in comune il loro debito pubblico in misura non superiore al 60% del Pil (circa 5.600 miliardi di euro) attraverso l'emissione di un *bond* europeo (*Blue Bond*), riducendo così in misura significativa il costo di questa parte del debito. Per la parte del debito che supera il 60%, le emissioni rimarrebbero una responsabilità nazionale (*Red Debt*), con costi più elevati che costituirebbero un forte incentivo per promuovere una maggiore disciplina fiscale. Lungo linee analoghe si muove la proposta di Juncker e Tremonti di emettere *European Bonds* attraverso un'Agenzia europea del debito, in una misura che dovrebbe progressivamente raggiungere il 40% del PIL degli Stati membri, assorbendo almeno il 50% delle nuove emissioni degli Stati membri. L'Agenzia potrebbe inoltre scambiare *bonds* nazionali contro *bonds* europei con uno sconto rispetto al valore facciale che cresce in misura proporzionale al grado di indebitamento del paese di cui vengono acquistati i *bonds*. Questo fatto rappresenterebbe un forte incentivo alla riduzione del deficit, così come avverrebbe per il *Red Debt* nella proposta di Depla e von Weizsäcker. Un'ipotesi simile di conversione del debito nazionale e di finanziamento di un *New Deal* europeo emettendo obbligazioni denominate in euro è avanzata anche da Amato e Verhofstadt, con l'adesione di Baron Crespo, Rocard, Sampaio e Soares.

5. Una proposta più avanzata che mira ad ulteriori sviluppi dell'Agenzia europea del debito è stata poi formulata in Belgio, sia a livello politico dal primo ministro Yves Leterme – e ripresa poi dal Presidente del Gruppo liberal-democratico al Parlamento europeo Guy Verhofstadt –, sia a livello accademico da Paul De Grauwe e Wim Moesen. In un'intervista a *Le Monde* del 5 marzo 2010 Leterme rileva che “le recenti tensioni sui mercati mostrano i limiti di un'Unione monetaria sprovvista di un governo economico” e propone di “creare o un Tesoro comune della zona euro o un'Agenzia europea del debito. L'Agenzia sarebbe un'istituzione dell'Unione incaricata di emettere il debito governativo della zona euro, sotto l'autorità dei ministri delle Finanze dell'Eurogruppo e della Banca centrale europea. La Banca europea degli investimenti svolgerà il ruolo di segretariato dell'Agenzia”. L'Agenzia prenderebbe a proprio carico il debito in essere, ma ogni Stato continuerebbe a pagare i tassi di mercato a seconda del proprio grado di solvibilità. In questo modo, osservano De Grauwe e Moesen, verrebbe meno il rischio che i paesi deboli si comportino da *free riders* ponendo a carico dei paesi più forti finanziariamente il peso del loro debito. Le nuove emissioni beneficerebbero invece di un tasso di interesse uniforme e, man mano che il vecchio debito viene a

scadenza, il debito governativo della zona euro prenderebbe la forma di un debito unificato, “il che implica che ogni Stato membro garantirebbe in modo implicito il debito di tutti gli altri”.

In una prima fase, dopo aver fissato il livello di debito per ciascuno Stato in seno all’Eurogruppo, l’Agenzia raccoglierà in pari misura risorse sul mercato e le presterà allo Stato in questione il quale, se non rispetterà l’obiettivo di disavanzo, sarà costretto a rivolgersi direttamente al mercato pagando tassi di interesse più elevati in conseguenza del mancato rispetto del Patto. E questa penalizzazione rappresenterà un forte incentivo a rispettare le regole del Patto stesso. In un secondo tempo, si verrà a creare un vero e proprio mercato europeo unificato dei debiti pubblici, con vantaggi significativi in termini di liquidità, soprattutto per i paesi di minori dimensioni o più esposti al rischio di una crisi finanziaria, e altresì in termini di riduzione dei tassi di interesse, che avvantaggeranno anche i paesi più grandi. Infine, a più lungo termine, Leterme prevede che l’Agenzia possa diventare “un organo di finanziamento di grandi progetti di infrastrutture trans-europee e uno strumento per realizzare una politica di bilancio anticiclica”. Si tratta, evidentemente, di una proposta che ha rilievo politico in quanto prefigura, al di là dei vantaggi a breve termine per uscire in modo positivo dalla crisi greca, la creazione di un fondo per il finanziamento di una politica europea di sviluppo e, in prospettiva, di una finanza federale che accompagni le politiche nazionali di stabilizzazione anticiclica.

6. Un’analisi dell’origine della crisi del debito sovrano nei paesi dell’area euro è formulata con chiarezza in un recente saggio di De Grauwe, che prende lo spunto da un confronto fra l’economia inglese e quella spagnola. Nel 2011 lo stock di debito pubblico nel Regno Unito è pari al 89%, ossia del 17% più elevato di quello spagnolo (62%). Tuttavia i mercati finanziari hanno preso di mira la Spagna e non il Regno Unito, con una divergenza fra i rispettivi tassi di interesse che all’inizio del 2011 ha raggiunto i 200 *basis points* (ossia la Spagna deve offrire due punti in più di interesse rispetto al Regno Unito per vendere i propri titoli di Stato).

A giudizio di De Grauwe, la spiegazione di questo diverso comportamento dei mercati è legato al fatto che la Spagna fa parte di un’unione monetaria, mentre il Regno Unito mantiene il controllo della moneta in cui viene emesso il suo debito. “National governments in a monetary union issue debt in a ‘foreign’ currency, i.e. one over which they have no control. As a result, they cannot guarantee to the bondholders that they will always have the necessary liquidity to pay out the bond at maturity.

This contrasts with 'stand alone' countries that issue sovereign bonds in their own currencies. This feature allows these countries to guarantee that the cash will always be available to pay out the bondholders".

In effetti, se gli investitori internazionali percepissero un rischio di default per il Regno Unito, venderebbero immediatamente i titoli di Stato inglesi in loro possesso, provocando così una caduta del prezzo di questi titoli e, in parallelo, un aumento del tasso di interesse. Ma chi ha venduto i titoli non vorrà detenere le sterline così ottenute e probabilmente le rivenderà sul mercato delle valute, provocando una riduzione del valore della sterlina. Le sterline rimangono quindi disponibili sul mercato interno e lo stock di moneta è invariato. Parte di questa moneta verrà poi reinvestita in titoli di Stato. Ma, se questo non avvenisse e il governo trovasse difficoltà a vendere i suoi titoli sul mercato a tassi ragionevoli, potrebbe spingere la Banca d'Inghilterra ad acquistare i nuovi titoli, impedendo così che la crisi di liquidità spinga verso un default il governo del Regno Unito.

In una situazione in cui i rischi di default si presentassero in Spagna, gli investitori venderebbero i titoli spagnoli in loro possesso, facendone aumentare i tassi di interesse; ma utilizzerebbero probabilmente gli euro ottenuti da queste vendite per acquistare titoli di Stato tedeschi. La crisi potenziale del debito sovrano si trasformerebbe conseguentemente in una crisi di liquidità e il governo spagnolo incontrerebbe sempre maggiori difficoltà a collocare le nuove emissioni a tassi di interesse ragionevoli e, d'altra parte, non potrebbe esigere un intervento da parte della Banca di Spagna e non avrebbe il potere di indurre un intervento di sostegno da parte della BCE, che sola è in grado di controllare il livello di liquidità all'interno dell'Unione monetaria. Un paese che si colloca all'interno di un'unione monetaria risulta quindi fortemente condizionato dai comportamenti dei mercati finanziari.

Considerazioni analoghe vengono avanzate da De Grauwe per quanto riguarda il problema dei differenziali di competitività fra i paesi dell'Unione monetaria. Se i costi del lavoro per unità prodotto crescono nei PIGS in misura più elevata che nel resto dell'Eurozona e i paesi coinvolti non possono più svalutare la moneta, l'unica alternativa è avviare un processo deflazionistico che porti a una riduzione dei salari e dei prezzi per rendere l'economia maggiormente competitiva. Ma una situazione recessiva porta endogenamente a un peggioramento del disavanzo attraverso una contrazione delle entrate indotta dalla riduzione del tasso di crescita del PIL. Il peggioramento del disavanzo provoca un'ulteriore perdita di fiducia da parte dei mercati finanziari, che può rendere più

elevato il rischio di default, con conseguenze negative anche sugli altri paesi dell'Unione monetaria a causa dell'elevato livello di integrazione finanziaria che esiste all'interno dell'area.

Le conclusioni di De Grauwe sono importanti, anche per valutare le recenti decisioni del Consiglio Europeo in tema di *governance*. “Like with all externalities, government action must consist in internalizing them. This is also the case with the externalities created in the Eurozone. Ideally, this internalization can be achieved by a budgetary union. By consolidating (centralizing) national government budgets into one central budget a mechanism of automatic transfers can be organised. Such a mechanism works as an insurance mechanism transferring resources to the country hit by a negative economic shock. In addition, such a consolidation creates a common fiscal authority that can issue debt in a currency under the control of that authority. In so doing, it protects the member states from being forced into default by financial markets”. E conclude: “This solution of the systemic problem of the Eurozone requires a far-reaching degree of political union”. Il problema da risolvere non è di natura tecnica, ma politica e si tratta quindi di individuare il cammino da percorrere per arrivare finalmente a una federazione compiuta. Come rileva giustamente Amartya Sen in un intervento sul *Guardian* dal titolo significativo (*Europe's democracy itself is at stake*), “monetary freedom could be given up when there is political and fiscal integration (as the States in the US have)”. E con ancora maggior chiarezza Joschka Fischer conclude che “at the heart of resolving the crisis lies the certainty that the euro – and with it the EU as a whole – will not survive without greater political unification. If Europeans want to keep the euro, we must forge ahead with political union now; otherwise, like it or not, the euro and the European integration will be undone”.

II. Il piano di rilancio e la costruzione di una finanza federale.

7. A fronte dell'aggravarsi della crisi del debito sovrano e alla lentezza della ripresa dell'economia europea, i paesi membri dell'Unione europea si trovano stretti in una morsa sempre più rigida: da un lato hanno dovuto adottare misure, molte onerose e di efficacia immediata, per far fronte al rischio di fallimento di interi settori, sia finanziari che industriali; d'altro lato, sono stati costretti a far fronte all'esigenza ineludibile di sostenere i lavoratori che hanno perso il posto di lavoro e, in generale, le classi di reddito più basse che soffrono in misura maggiore degli effetti

della crisi. Il tutto in una situazione della finanza pubblica che si deteriora endogenamente per la contrazione delle entrate a seguito della caduta del reddito, e che è altresì vincolata dalla necessità di non superare in misura significativa la soglia indicata dal Trattato di Maastricht per evitare di essere fortemente penalizzati dal mercato.

In considerazione delle difficoltà di bilancio che gravano sui paesi dell'area euro e che ne limitano pesantemente la possibilità di mettere in atto un'efficace politica di rilancio, è opinione ormai largamente diffusa che un ruolo decisivo per sostenere la ripresa debba essere giocato dall'Unione europea, riducendo le tensioni sociali che stanno diventando insostenibili in molti paesi e allentando – attraverso gli effetti espansivi automatici sulle entrate fiscali – i vincoli che gravano sui bilanci nazionali. Ma le risorse di bilancio dell'Unione sono limitate e, comunque, i governi sembrano al momento impegnati a discutere le misure di salvataggio senza preoccuparsi di mettere in atto un piano di più ampio respiro. Per cercare di uscire da questa impasse occorre quindi che i federalisti sappiano promuovere al più presto un'iniziativa per avviare – in piena sintonia con iniziative analoghe che stanno prendendo piede all'interno del Parlamento europeo – la realizzazione di un progetto politico che preveda la creazione per tappe di una finanza federale in Europa, lungo le linee seguite in passato per arrivare alla moneta unica. E il punto di partenza per l'elaborazione di questo piano è rappresentato dalla consapevolezza che la crisi attuale segna la fine di una fase del processo di crescita dell'economia europea, e che dalla crisi attuale non si esce con una politica che mira unicamente al sostegno della domanda di beni di consumo.

Per avviare la ripresa in Europa è invece necessario promuovere la realizzazione di un modello di sviluppo sostenibile sul piano economico, sociale e ambientale; in conseguenza, il motore di questa nuova fase di sviluppo è rappresentato dagli investimenti pubblici per la produzione non soltanto di beni materiali – necessari, come le infrastrutture (trasporti, energia, banda larga) – bensì anche immateriali, in particolare investimenti per la ricerca di base e per l'istruzione superiore e mirati al sostegno dell'innovazione tecnologica, al fine di promuovere un incremento della produttività e della competitività dell'industria europea, giunta ormai alla soglia della frontiera tecnologica. Ma questo rilancio degli investimenti pubblici si scontra, in Europa e negli Stati membri, con il vincolo di bilancio: in conseguenza alle restrizioni finanziarie diffuse in tutti i paesi dell'area euro, dal 1980 al 2010 la quota degli investimenti pubblici sul PIL si è invece ridotta da più del 3,5% a meno del 2,5%. Come è stato

sostenuto recentemente anche nel rapporto *Europe for Growth. For a Radical Change in Financing the EU*, presentato dai parlamentari europei Haug, Lamassoure e Verhofstadt, il rilancio dell'economia europea richiede una forte inversione di tendenza, con un ammontare di nuovi investimenti pubblici pari all'1% del PIL europeo, ossia di circa 100 miliardi di euro.

8. In questa prospettiva, per uscire dalla crisi finanziaria che frena la crescita degli investimenti e, in conseguenza, del PIL in Europa, con le gravi tensioni sociali che ne conseguono e con la difficoltà di risanare i bilanci pubblici in un'economia stagnante, la prima tappa del piano è rappresentata dalla creazione di un Istituto fiscale europeo, il cui compito principale è di provvedere al salvataggio dei paesi che rischiano di essere travolti dalla crisi del debito sovrano e di preparare il terreno per la successiva evoluzione istituzionale verso una finanza federale e l'istituzione di un Tesoro europeo. L'Istituto fiscale potrebbe giocare il ruolo, nella costruzione di un'Unione fiscale, che è stato affidato all'Istituto monetario europeo nella costruzione dell'Unione monetaria e come premessa per l'avvio della Banca centrale europea.

Un passo importante in questa direzione è stato mosso con la decisione del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011 di procedere alla creazione di un *European Stability Mechanism* (ESM), anche attraverso una modifica dell'articolo 136 del Trattato che consenta di attivare il meccanismo di sostegno se necessario per garantire la stabilità dell'area euro. Lo ESM avrà una capacità di prestito di 500 miliardi di euro e dovrebbe entrare in funzione a partire dal giugno 2013, sostituendo la *European Financial Stability Facility* (EFSF), varata dall'Eurozona nel maggio 2010 e in funzione dal 7 giugno successivo. La EFSF è una società che emette obbligazioni e altri titoli di debito sul mercato per finanziare gli Stati dell'area in difficoltà con prestiti garantiti dagli Stati membri e subordinati all'attuazione di un piano di risanamento da parte dei paesi che ricevono gli aiuti. Nella riunione dei capi di Stato e di governo dell'area euro, tenutasi a Bruxelles il 21 luglio 2011, viene rafforzata notevolmente – fino a 440 miliardi di euro – la capacità di prestito della EFSF e, soprattutto, viene garantita la possibilità di acquistare sul mercato secondario titoli di Stato di qualsiasi paese dell'Eurozona (oltre a migliorare sostanzialmente le condizioni a cui vengono concessi i prestiti e ad allungare le scadenze per il rimborso).

Queste decisioni favoriscono una profonda trasformazione della EFSF che, da mero strumento di erogazione di prestiti per evitare il

default di paesi che devono far fronte a una crisi del debito sovrano, tende ormai ad assumere i caratteri di prestatore di ultima istanza, potendo intervenire con l'acquisto di titoli pubblici anche sul mercato secondario. Ma un ulteriore passo in avanti viene realizzato, anche sul terreno istituzionale, con l'accordo per la creazione dello ESM, che è un'istituzione intergovernativa, creata con un trattato sottoscritto dai paesi dell'area euro. Sarà governata da un *Board of Governors* costituito dai ministri delle Finanze e prenderà decisioni a maggioranza qualificata, e soltanto la concessione e le condizioni di un prestito a un paese in difficoltà e la variazione nelle dimensioni e nella composizione degli strumenti a disposizione dell'ESM dovrà essere decisa con *mutual agreement*, il che implica che la decisione dovrà essere assunta all'unanimità dei paesi che partecipano al voto, e quindi un'astensione non pregiudicherà la presa di una decisione.

Molti limiti permangono in questa istituzione in quanto ogni decisione circa l'erogazione dei fondi è subordinata al consenso unanime dei governi che partecipano alla decisione; inoltre la concessione dei prestiti avviene a tassi penalizzanti (il costo della provvista più 200 *basis points*) ed è subordinata a una correzione fiscale costosa sul piano sociale, oltre che irrealistica in assenza di una politica europea che garantisca una ripresa dello sviluppo. Ma questa prima fase del processo – nella misura in cui al mercato venga annunciato con chiarezza che rappresenta il preludio alla creazione di una vera e propria finanza federale – dovrebbe essere in grado di garantire la stabilità finanziaria dei paesi deboli e, in conseguenza, ridurre lo *spread* rispetto ai titoli delle aree più forti, come è avvenuto negli anni '90 con la riduzione dei tassi di interesse per i paesi impegnati a predisporre le condizioni per l'ingresso nella moneta unica.

In una seconda fase è necessario avviare l'emissione di *Eurobonds* per contribuire alla provvista dei mezzi finanziari necessari per sostenere la realizzazione del piano di rilancio dell'economia europea, al fine di favorire un aumento della produttività e della competitività dell'Europa e, al contempo, di promuovere la transizione verso un'economia sostenibile. Al finanziamento degli investimenti capaci di garantire un rendimento sul mercato e, quindi, di coprire – con il reddito generato dagli investimenti – il costo del pagamento degli interessi e del rimborso del capitale, potrebbe provvedere con emissioni di *Eurobonds* la Banca europea degli investimenti. Ma per finanziare gli investimenti destinati alla produzione di beni pubblici europei (istruzione superiore, ricerca e innovazione, nuove tecnologie, conservazione dell'ambiente, delle risorse naturali e del patrimonio artistico, energie rinnovabili, mobilità soft),

che rappresentano la *conditio sine qua non* per assicurare una crescita sostenibile dell'economia europea nel lungo periodo, occorre, da un lato, provvedere con emissioni di *Eurobonds* e, al contempo, garantire al bilancio europeo le risorse fiscali necessarie per il servizio e il rimborso del debito.

Per risultare politicamente gestibile, il bilancio europeo dovrà aumentare in misura assai contenuta e non dovrà comunque superare nel medio periodo il 2% del PIL, così come suggerito già nel 1993 dalla commissione di esperti incaricata di studiare il ruolo della politica fiscale nell'Unione economica e monetaria nel rapporto *Stable Money - Sound Finances. Community Public Finance in the Perspective of EMU*. E' evidente che, se crescono le esigenze di investimenti da finanziare con il debito europeo, si rafforza parallelamente la necessità di procedere a una riforma nella struttura del bilancio europeo. In primo luogo, occorre naturalmente prevedere il ritorno a un sistema di vere e proprie risorse proprie. Non è infatti una vera risorsa propria la cosiddetta quarta risorsa, che non è altro che un contributo nazionale proporzionale al PIL e che potrebbe essere sostituita da una sovrimposta europea sulle imposte nazionali sul reddito – che non verrebbero toccate dalla riforma – versata direttamente dai cittadini al bilancio europeo in modo tale da garantire una maggiore trasparenza del prelievo e rafforzare al contempo la responsabilità di chi preleva le risorse.

9. Una nuova risorsa potrebbe essere assicurata al bilancio europeo con l'approvazione della proposta, avanzata recentemente dalla Commissione, di una direttiva per introdurre una *carbon/energy tax* dal 2013. In una situazione in cui più chiari appaiono ormai i rischi legati ai cambiamenti climatici e sempre più urgente emerge la necessità di sostituire combustibili fossili con fonti di energia alternativa, un'imposta commisurata anche al contenuto di carbonio delle fonti di energia appare uno strumento adeguato per avviare processi virtuosi di *energy-saving* e di *fuel-switching* verso le fonti di energia rinnovabile, riducendo l'impatto negativo sull'ambiente del consumo di energia e favorendo l'introduzione di processi produttivi meno *energy-intensive*. In questa prospettiva di riforma del bilancio, l'introduzione di una tassazione delle operazioni finanziarie di natura speculativa potrebbe essere valutata nell'ottica di garantire anche uno sviluppo più ordinato del sistema finanziario internazionale. Al contempo, parte del gettito di questa forma di tassazione potrebbe essere destinata al finanziamento della produzione di beni pubblici globali, attraverso un contributo europeo per promuovere la

costituzione – in accordo con gli Stati Uniti e gli altri paesi del G20 – di un fondo mondiale per lo sviluppo sostenibile.

Nell'ultima fase, finalizzata alla costruzione di una vera e propria finanza federale, il bilancio, finanziato con risorse proprie dell'Unione, sarebbe gestito da un Tesoro europeo di natura federale, responsabile della realizzazione del piano di sviluppo sostenibile e del coordinamento della politica economica dei paesi membri. In questo modo crescerebbe anche l'appetibilità degli strumenti di debito emessi dall'Unione, garantiti da prelievi che affluiscono direttamente alle casse federali. Una volta realizzata questa trasformazione istituzionale, appare quindi del tutto realistico prevedere l'istituzione di un ministro europeo delle Finanze, così come è stato proposto dal presidente della BCE Trichet e, successivamente, dal governatore olandese Wellink e da Jacques Attali.

Il piano finalizzato alla costruzione di una finanza federale e all'istituzione di un Tesoro europeo dovrebbe essere oggetto di una decisione del Consiglio europeo, che fissi da subito le scadenze delle diverse tappe e, soprattutto, la data finale che segnerà l'inizio del funzionamento dell'Unione fiscale. Ma una decisione di questa natura, per quanto rilevante, non è tuttavia sufficiente. Vi è una differenza di fondo fra l'Unione fiscale e l'Unione monetaria. La Banca centrale è un organo costituzionale di cui il Trattato di Maastricht sancisce l'indipendenza, con il compito – importante, ma limitato – di garantire la stabilità dei prezzi con interventi decisi in piena autonomia. Il Tesoro è un organo costituzionale di diversa natura in quanto il principio “*No Taxation without Representation*” è uno dei fondamenti della democrazia. Il Tesoro può operare con efficacia solo se ha consenso e deve quindi essere soggetto al controllo democratico del parlamento e agire nel quadro di un governo che sia rappresentativo della volontà popolare. In definitiva, la decisione di procedere alla costruzione di un'Unione fiscale, con un Tesoro e una finanza federale, deve essere accompagnata da una contestuale decisione che fissi la data per l'avvio della federazione compiuta, che contempli in prospettiva anche una politica estera e della sicurezza europea.

10. Un piano che includa fin dall'inizio l'obiettivo di giungere a una finanza federale avrebbe presumibilmente sul mercato dei titoli lo stesso effetto che l'obiettivo della moneta unica ha avuto sui differenziali di tassi di interesse. Diverse proposte per la creazione di un debito europeo sono state più volte avanzate; ma, come nel caso della moneta unica, queste proposte sono state finora respinte, in particolare dal governo

tedesco e inglese. Il governo inglese si è opposto per ragioni di principio perché si rende conto con grande chiarezza che avanzare sul terreno della finanza europea presuppone al contempo che l'Unione evolva verso una struttura di tipo federale. A sua volta, il governo tedesco ha respinto l'idea di un *bond* comune europeo in quanto dalla sua emissione deriverebbe un costo addizionale per la Germania.

La fondatezza di questa previsione è legata all'idea – discutibile nella misura in cui la creazione di un debito europeo è legata alla costruzione per tappe di un'Unione fiscale di natura federale – che il mercato debba necessariamente incorporare nel prezzo del *bond* europeo il rischio per la quota di emissioni dei paesi più deboli. Inoltre, il governo tedesco non tiene conto degli effetti negativi che il deterioramento della finanza pubblica, alimentato dall'aumento del costo delle emissioni conseguente all'allargamento dello *spread*, e il rischio di default di questi paesi determinerebbero comunque sull'economia tedesca e, più in generale, sulle prospettive di sviluppo o, addirittura, di sopravvivenza dell'area euro. Il finanziamento con debito europeo di un piano di rilancio dell'economia è altresì non più eludibile in quanto, data l'interdipendenza fra le economie dell'Unione monetaria, ogni paese ha convenienza a comportarsi da *free rider*, ossia a non varare misure di sostegno dell'economia a livello nazionale potendo beneficiare degli effetti positivi derivanti da politiche di rilancio portate avanti negli altri paesi.

11. Da queste considerazioni si possono trarre due osservazioni conclusive. In primo luogo, anche a seguito della crisi l'Europa è vista sempre più come qualcosa, non solo di estraneo alla vita comune dei cittadini, ma addirittura come qualcosa di ostile, che impone vincoli e sacrifici senza garantire un futuro migliore e più sicuro. E' quindi tempo di cambiare, mettendo in piedi rapidamente nell'area dell'euro un piano di sviluppo per rilanciare l'economia e l'occupazione europea. Il piano si può finanziare con l'emissione di titoli denominati in euro, garantiti dal bilancio europeo e destinati a raccogliere l'enorme massa di liquidità che circola in Europa. Se cambiano le prospettive di sviluppo e vengono risolti i problemi legati alla crisi dei debiti sovrani può rinascere la fiducia dei cittadini, favorendo così il passaggio verso uno sbocco federale del processo di unificazione europea attraverso la creazione di un Tesoro federale responsabile della gestione del bilancio e del coordinamento della politica economica europea per promuovere uno sviluppo sostenibile. Si verrebbe così a creare, dopo la moneta, il secondo braccio di uno Stato federale, in vista del completamento del processo con l'attribuzione

all'Unione di un potere decisionale anche nel settore della politica estera e della sicurezza.

La seconda considerazione riguarda il perimetro entro cui è possibile avviare questo processo. Il punto di partenza è rappresentato certamente dall'area euro, dove si è ormai manifestata una sempre più crescente interdipendenza e dove è possibile prevedere ulteriori sviluppi nella direzione federale. All'interno di questo perimetro – di cui è impossibile definire a priori i contorni, ma che non coincide certamente con il quadro dell'Unione a 27 – si tratta di prevedere quali paesi possano farsi carico del ruolo dell'iniziativa. Storicamente si è sempre partiti da un'iniziativa franco-tedesca, con l'Italia che spinge nella direzione di un esito federale del processo. Il compito dei federalisti, come ai tempi della lotta per la moneta europea, è di impegnarsi per mobilitare le forze politiche e sociali, con l'obiettivo di promuovere una decisione politica da parte dei governi dell'area euro, stimolata dal sostegno del Parlamento europeo, per giungere alla creazione di un Tesoro europeo e di una finanza federale, un passo importante nella direzione della Federazione europea compiuta.

Al momento attuale è difficile prevedere quali saranno gli sviluppi della crisi del debito sovrano, ma essa ha comunque già avuto l'effetto di mostrare l'inadeguatezza dell'attuale costituzione dell'Unione economica e monetaria. Dieci anni di crescita dell'euro sembravano aver spazzato via i dubbi sull'efficienza delle regole di Maastricht e dei vincoli del Patto di stabilità. Ma, prima lo tsunami finanziario che ha colpito l'economia mondiale, poi la crisi greca e gli effetti che si sono manifestati in altri paesi hanno messo in evidenza la debolezza della struttura istituzionale dell'UEM. I governi dell'area euro sono riusciti ad evitare il collasso dell'economia provvedendo innanzitutto al salvataggio del sistema bancario e garantendo un minimo di sostegno al sistema produttivo al fine anche di evitare un crollo degli equilibri sociali. Ma né in seno all'Ecofin, né in seno all'Eurogruppo è stato possibile avviare una strategia seria per garantire in tempi brevi una ripresa significativa dell'economia, con una crescita adeguata della produttività e quindi della competitività del sistema industriale europeo.

La crisi greca ha messo inoltre in evidenza un'ulteriore debolezza della struttura di governo dell'economia europea. Mentre la Banca centrale europea, che è un organismo federale e quindi è dotato di capacità decisionale, è intervenuta con immediatezza per promuovere la sostenibilità finanziaria della Grecia, garantendo al sistema la provvista di liquidità utilizzando come collaterale anche i titoli del debito pubblico

greco, le decisioni sui meccanismi di sostegno finanziario in seno all'Eurogruppo sono state lente e probabilmente inadeguate. La ragione di questa debolezza discende evidentemente dalla natura confederale dell'Europa nella gestione della politica economica, che favorisce comportamenti da *free rider* e, con il diritto di veto, garantisce una rendita di posizione in particolare agli Stati più forti.

Come già avvenuto in passato, ogni crisi in Europa presenta un duplice aspetto. Da un lato, rende concretamente possibile la disgregazione dei risultati già raggiunti. Oggi il rischio più concreto è che si manifestino attacchi speculativi nei confronti di altri paesi dell'area euro, con gravi rischi per la sopravvivenza stessa della moneta europea. Ma, al contempo, ogni crisi rende possibili nuovi avanzamenti sul terreno di una maggiore integrazione in seno all'Unione, e in particolare per i paesi dove è più avanzato il grado di integrazione già raggiunto. Dopo la crisi greca, si è infatti aperto un dibattito fra coloro che intendono portare avanti il processo di integrazione, anche con la creazione di nuove istituzioni e l'avvio di nuove politiche, e coloro che invece intendono rafforzare i poteri di decisione a livello nazionale, impedendo di fatto una soluzione europea della crisi.

Negli ultimi tempi il pendolo dell'equilibrio fra il livello nazionale e il livello dell'Unione si è spostato notevolmente in favore di un ritorno del potere di decisione nelle mani dei governi nazionali e dell'organo di più alto livello che li riunisce nell'Unione, ossia nel Consiglio europeo, che molti considerano il depositario naturale del potere decisionale in materia di gestione della politica economica. Ma alcune proposte recentemente avanzate contengono invece passi in avanti significativi verso un governo più efficiente dell'economia europea, maggiormente sganciato dai poteri nazionali. Ma occorre non nascondere il fatto che il punto decisivo è essenzialmente politico: si tratta di trasferire a livello europeo il potere – che è stato finora custodito gelosamente dagli Stati membri – di gestire in autonomia le decisioni fondamentali di politica economica, completando così la costruzione dell'Unione economica e monetaria con la creazione di un Tesoro federale e con la possibilità di garantire un effettivo coordinamento delle politiche nazionali attraverso un potere, limitato ma reale, al livello europeo di governo.

Nella crisi del debito sovrano che ha avuto origine in Grecia si è in primo luogo manifestato un grave comportamento da parte del governo, con la manipolazione dei dati relativi ai saldi di bilancio. Ma essa è anche il frutto di una divergenza sempre più accentuata fra l'andamento reale dell'economia dei paesi deboli e degli altri partner dell'Unione. In questo

senso anche un rafforzamento dei vincoli del Patto di stabilità, come proposto recentemente da più parti, appare del tutto inadeguato. Si tratta, invece, di rafforzare la possibilità di avviare una politica di sviluppo a livello europeo attraverso la disponibilità di maggiori fondi per promuovere un aumento della produttività e quindi della competitività del sistema economico dell'area euro. Ma occorre altresì rafforzare i poteri di coordinamento delle politiche economiche nazionali per evitare che andamenti divergenti dei diversi sistemi economici all'interno dell'area, che non possono essere compensati attraverso variazioni del cambio, portino in definitiva all'implosione dell'area euro. *Hic Rhodus, hic salta*. La crisi greca ha mostrato che i modesti avanzamenti istituzionali ottenuti con il Trattato di Lisbona sono del tutto inadeguati e che si tratta oggi di arrivare alla costruzione di uno Stato federale in Europa, con competenze per ora limitate al settore della gestione dell'economia e della moneta, nel quadro del gruppo di paesi all'interno dell'Unione dove il grado di integrazione è maggiormente avanzato, e in particolare all'interno dell'area euro.

C'è un futuro per la ricerca e l'innovazione in Europa?

MASSIMO MALCOVATI

Da decenni, ormai, non passa giorno senza che economisti, politici e giornalisti ci ricordino che l'economia europea sta perdendo terreno nei confronti non solo degli altri paesi più industrializzati, ma anche – e soprattutto – dei paesi emergenti¹ e senza che venga indicata, con una concordanza di opinioni che raramente si ritrova nel dibattito politico, la via maestra per uscire da questa situazione: puntare sulla ricerca scientifica e sull'innovazione tecnologica come unico strumento disponibile per riguadagnare la competitività perduta e raggiungere livelli di crescita economica che consentano di ridurre contemporaneamente la disoccupazione e il debito pubblico degli Stati europei. Nel mercato mondiale, in cui la materia prima più abbondante e a buon mercato è la mano d'opera non qualificata, infatti, c'è spazio solo per prodotti maturi offerti a prezzi sempre più bassi o per prodotti ad alto contenuto tecnologico e ad alto valore aggiunto. Dal momento che è impossibile che gli europei riescano a competere con il basso costo della mano d'opera nei paesi emergenti dell'Asia e dell'Africa, la sola alternativa è l'innovazione tecnologica.

D'altra parte, l'emergenza climatica e l'incombente carenza di fonti fossili di energia impongono all'economia mondiale una profonda riconversione che porti all'introduzione di nuove tecnologie ecosostenibili e basate su fonti di energia rinnovabili. Si tratta di una immane sfida per far fronte alla quale i tempi stanno diventando sempre più stretti e per fronteggiare la quale tutte le maggiori economie stanno adottando energiche politiche, sia stimolando la ricerca e lo sviluppo in questi campi, sia, nelle economie emergenti, cercando di colmare il *gap* tecnologico di fronte al quale si trovano².

Sebbene sia unanimemente riconosciuto che l'obiettivo di sviluppare un'economia fortemente innovativa è da tempo completamente fuori della portata dei singoli Stati nazionali europei presi singolarmente e che possa quindi essere perseguito solo a livello europeo³, solo la ricerca applicata, in quanto strumento al servizio della produzione industriale,

rientrava nelle competenze delle Comunità europee e nell'Unione europea definita dall'Atto Unico e dai successivi Trattati. La situazione è cambiata con il Trattato di Lisbona.

La “strategia di Lisbona” : un’esperienza fallimentare.

Le iniziative che l'Europa avrebbe dovuto prendere per uscire dalla crisi in cui sta inesorabilmente cadendo erano state identificate con straordinaria lucidità fin dal 1993 da Jacques Delors, allora Presidente della Commissione europea, con il Libro Bianco *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*⁴ (“Rapporto Delors”). Il quadro istituzionale sul quale Delors contava per la realizzazione degli obiettivi indicati nel rapporto era però il fragile quadro intergovernativo dell'Unione europea; la sola importante innovazione suggerita era l'emissione di *Union bonds* per finanziare la costruzione delle grandi infrastrutture proposte.

Sono stati necessari quasi dieci anni perché il Consiglio europeo del marzo 2000, a Lisbona, traducesse parte delle proposte di Delors nella “strategia di Lisbona”, presentata come una grande innovazione istituzionale destinata a trasformare entro il 2010 l'economia europea “nell'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggior coesione sociale”⁵. Gli interventi proposti coprivano tutti gli aspetti necessari per entrare nella società dell'informazione (creazione di un'area europea della ricerca, di reti transeuropee di trasmissione dati a banda larga, aumento della spesa per ricerca e sviluppo, miglioramento del sistema scolastico, ecc.), per completare rapidamente il mercato interno soprattutto per quanto riguarda i servizi, i mercati finanziari, le commesse pubbliche, per reindirizzare la spesa pubblica a sostegno dell'accumulo di capitale (fisico e umano) e verso la sua sostenibilità a lungo termine, ammodernando il modello sociale europeo e investendo sul capitale umano (attraverso la formazione professionale e la formazione permanente, ecc.).

Per raggiungere questi obiettivi, il Consiglio europeo affermava che “non è necessario alcun nuovo processo”: sarebbe bastato semplificare e coordinare meglio le procedure già in atto in seno all'Unione: “Tali miglioramenti saranno sostenuti dal Consiglio europeo che assumerà un ruolo preminente di guida e di coordinamento... Il raggiungimento dell'obiettivo strategico sarà facilitato dall'applicazione di un nuovo metodo di coordinamento aperto... ideato per aiutare gli Stati membri a

sviluppare le loro politiche...”⁶. Per quanto riguardava il finanziamento degli interventi previsti, il Consiglio europeo di Lisbona affermava: “Per raggiungere il nuovo obiettivo strategico ci si baserà soprattutto sul settore privato, così come su partenariati pubblico-privato... Il ruolo dell’Unione è di fungere da catalizzatore del processo, creando un quadro efficace per mobilitare tutte le risorse disponibili...”⁷.

Di fatto, il coordinamento si è rivelato inefficace: gli Stati hanno scelto ciascuno proprie priorità, hanno indirizzato il grosso dei finanziamenti verso progetti nazionali, hanno adottato riforme che in molti casi vanno addirittura in senso opposto a quello indicato dalla strategia di Lisbona, con il risultato che il 2010 è trascorso senza che nessuno degli obiettivi della strategia di Lisbona fosse stato raggiunto.

Per quanto riguarda la ricerca, è significativa la descrizione della situazione fatta dalla Commissione europea nel 2007 con il Libro Verde *Inventing our future together – The European Research Area: New Perspectives*: “...Nel 2006 è stata definita una ‘road-map’ per la creazione di nuove e potenziate infrastrutture di ricerca pan-europee. Le priorità immediate dovrebbero essere: assicurare che la *road-map* includa effettivamente il grosso delle infrastrutture previste...; completare la *road-map* in aree non ancora coperte...; sostenere le proposte a livello politico; mobilitare i fondi necessari... Questa *road-map* dovrebbe costare 14 miliardi di euro in 10 anni... il bilancio dell’UE non è sufficientemente ampio per coprire il cofinanziamento della costruzione delle infrastrutture, per sostenere il libero accesso ad esse e per stimolare la loro messa in rete... Un’altra difficoltà nel mettere in piedi nuove forme di infrastrutture di ricerca pan-europee è la mancanza di una struttura giuridica che consenta le partecipazioni più adatte...”⁸. “Il finanziamento nazionale e regionale... resta ampiamente scongiurato. Questo comporta la dispersione di risorse, eccessive duplicazioni... e l’incapacità di giocare il ruolo che altrimenti le capacità di ricerca e sviluppo europee potrebbero giocare, in particolare nel fronteggiare le grandi sfide mondiali... Le riforme introdotte a livello nazionale spesso sono prive di una vera prospettiva europea e di coerenza transnazionale”⁹. Dal 2007 al 2011 la situazione non è sostanzialmente cambiata. Afferma la Commissione europea nel 2011: “Il finanziamento pubblico della ricerca e dell’innovazione è primariamente organizzato a livello nazionale. Nonostante qualche progresso, i governi nazionali e regionali lavorano ancora in larga misura secondo le loro diverse strategie. Ciò porta a costose duplicazioni e frammentazioni...”¹⁰.

L'Agenda "Europa 2020".

Di fronte alla crisi che nel 2008 ha investito l'intera economia mondiale, mettendo a nudo le debolezze strutturali dell'economia europea, la Commissione europea, nel marzo del 2010, ha lanciato l'agenda "Europa 2020" con cinque obiettivi principali:

- aumentare il tasso di occupazione della popolazione compresa tra 20 e 64 anni dall'attuale 69% ad almeno il 75%;
- aumentare gli investimenti per ricerca e sviluppo dall'attuale 1,6% del PIL al 3% (soprattutto nel settore privato);
- ridurre di almeno il 20% le emissioni di CO2 rispetto al 1990, aumentare la quota di energie rinnovabili fino al 20% del consumo totale e raggiungere un aumento del 20% nell'efficienza energetica;
- ridurre dall'attuale 15% al 10% l'abbandono scolastico precoce ed aumentare dal 31 al 40% la quota della popolazione tra i 30 e i 34 anni che ha completato l'educazione terziaria;
- ridurre del 25% il numero di Europei che vivono al di sotto del livello di povertà, facendo uscire dalla povertà 60 milioni di persone¹¹.

In quest'ottica, sono proposte 7 azioni-simbolo a sostegno della crescita che dovrebbero impegnare sia l'Unione che gli Stati membri: *Unione innovativa* (miglioramento dell'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione); *Gioventù in movimento* (aumentare la performance dei sistemi educativi e l'attrattività internazionale dell'educazione europea); *Un'agenda digitale per l'Europa* (accelerare la diffusione dell'internet veloce e far maturare i benefici di un mercato unico digitale per famiglie e imprese); *Un'Europa efficiente nell'uso delle risorse* (diminuzione dell'uso di energia derivata dal carbonio, aumento di fonti alternative, modernizzazione del sistema di trasporti); *Una politica industriale per l'era della globalizzazione* (migliorare l'ambiente industriale e sostenere lo sviluppo di una solida base industriale competitiva); *Un'agenda per nuovi mestieri e posti di lavoro* (modernizzazione del mercato del lavoro favorendo la mobilità e l'acquisizione di professionalità per tutta la vita); *Piattaforma europea contro la povertà* (assicurare la coesione sociale e territoriale in modo che i benefici della crescita e dell'impiego siano ampiamente condivisi)¹².

Se gli obiettivi proposti sono senza dubbio molto ambiziosi, la strategia e gli strumenti proposti dalla Commissione per la loro realizzazione non sono dissimili da quelli del 2000: "Il Consiglio europeo avrà la piena sovranità e sarà il punto focale della nuova strategia. La Commissione effettuerà il monitoraggio dei progressi verso gli obiettivi,

faciliterà gli scambi di politiche ed avanzerà le proposte necessarie per guidare l'azione e il progresso delle iniziative-simbolo. Il Parlamento europeo sarà una forza trainante nella mobilitazione dei cittadini ed agirà da co-legislatore nelle iniziative chiave. Questo approccio partecipativo dovrebbe essere esteso ai Comitati dell'Unione europea, ai parlamenti nazionali, alle autorità nazionali, locali e regionali, ai *partners* sociali e alla società civile in modo che tutti siano coinvolti nel concretizzare il progetto.”¹³

Il nuovo quadro istituzionale creato dal Trattato di Lisbona.

Rispetto al primo decennio del secolo, è cambiato però il quadro istituzionale nel quale una politica europea della ricerca potrebbe svilupparsi. Con l'entrata in vigore, nel 2010, del Trattato di Lisbona, infatti, — nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio l'Unione ha competenze per condurre azioni, in particolare la definizione e l'attuazione di programmi, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro (Art. 4, par. 3.3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, TFUE);

- la creazione di uno spazio europeo della ricerca è un obiettivo dell'Unione in collaborazione con gli Stati nazionali, attraverso un coordinamento della loro azione in materia di ricerca e sviluppo tecnologico per garantire la coerenza reciproca delle politiche nazionali e della politica dell'Unione (art. 179, 180 e 181 del TFUE, ex-artt. 163, 164 e 165 del Trattato che istituisce la Costituzione europea, TCE);
- l'attività in questi campi è definita da un programma quadro pluriennale (adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria¹⁴), che identifica gli obiettivi scientifici e tecnologici da realizzare, le grandi linee d'azione, l'importo massimo messo a disposizione sul bilancio dell'Unione (Art. 182.1 del TFUE, ex-art. 166 del TCE);
- gli specifici programmi di attuazione del programma quadro sono adottati dal Consiglio secondo una procedura legislativa speciale¹⁵ e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale (Art. 182.4);
- a integrazione delle azioni previste dal programma quadro pluriennale, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato econo-

- mico e sociale, stabiliscono le misure necessarie all'attuazione dello spazio europeo della ricerca (Art. 182.5);
- nell'ambito del programma quadro possono essere decisi programmi complementari cui partecipano solo alcuni Stati che ne assicurano il finanziamento (Art. 184 del TFUE, ex-art. 168 del TCE);
 - il Consiglio può decidere, su proposta della Commissione e sentito il Parlamento, la creazione di imprese comuni (Art. 187 del TFUE, ex-art. 171 del TCE).¹⁶

Nel quadro del Trattato di Lisbona, inoltre, gruppi di Stati possono dar luogo a cooperazioni rafforzate in settori che non rientrino nelle competenze esclusive dell'Unione e quindi anche nel campo della ricerca.

La complessità del problema.

E' sufficiente questo nuovo quadro istituzionale a dar origine ad un'efficiente politica europea della ricerca e dell'innovazione? Il fatto che ricerca e sviluppo (R&D) siano competenze concorrenti permette all'Unione di finanziare interventi diretti in questi campi. Ma il bilancio dell'UE (circa 1% del PIL, pari per il 2011, a 142-143 miliardi di euro, di cui la metà va al finanziamento della politica agricola comune e all'amministrazione dell'Unione) consente interventi efficaci?

Per tentare di rispondere è necessario riflettere brevemente su che cosa significhi sviluppare nuove tecnologie: in fondo una nuova tecnologia altro non è che l'applicazione pratica alla vita di tutti i giorni di nuove conoscenze sul mondo fisico o biologico (vorrei qui discutere solo delle grandi tecnologie, che toccano la vita di tutti i giorni, tralasciando le tecnologie settoriali, il cui sviluppo e soprattutto la cui diffusione sono condizionati molto spesso dalle specifiche dinamiche di ciascun settore: andamento del mercato, necessità di ammortizzare precedenti investimenti, ecc.).

Già questa semplicistica definizione mette in luce il fatto che la nascita di una nuova tecnologia comporta diversi aspetti: l'acquisizione di nuove conoscenze, la loro utilizzazione per creare nuovi strumenti o modi d'agire (lo "sviluppo" della tecnologia), la diffusione della tecnologia una volta sviluppata, i problemi etici e sociali sollevati dalla sua applicazione.

Una breve analisi di come si pongano gli Stati europei e l'Unione europea sotto questi aspetti in confronto ai paesi più dinamici mette in luce una serie di dati apparentemente contraddittori da cui risulta come i risultati positivi – che pure si possono constatare – mascherino in realtà

debolezze che richiederebbero forti interventi.

L'acquisizione di nuove conoscenze è il frutto della ricerca scientifica di base sulle tematiche più disparate: è impossibile prevedere *a priori* quali nuove conoscenze siano suscettibili di originare nuove tecnologie (nessuno, ad esempio, avrebbe previsto che ricerche sui virus che infettano i batteri avrebbero fornito la chiave per arrivare ai geni responsabili dei tumori umani)¹⁷. La ricerca di base, per definizione, non può essere programmata, ma solo stimolata, tanto più che, molto spesso, l'innovazione nasce dall'incontro di conoscenze in campi anche molto distanti fra loro. Ciò da un lato ha un costo elevato, richiede una visione politica lungimirante e quindi un potere politico capace di farsi carico di finanziamenti senza la certezza di risultati economici a breve-medio termine e dall'altro presuppone l'esistenza di una rete di ricercatori molto ampia, che affronti i più svariati campi di studio, nella quale idee, dati e persone circolino con la massima libertà.

Le fragilità dell'Europa.

Per quanto riguarda i numeri, Europa e USA, ciascuno col 20-25% del totale mondiale¹⁸, hanno pressappoco un ugual numero di ricercatori, ma la Cina, tra il 2000 e il 2006 ha raddoppiato il numero dei suoi, superando di gran lunga il Giappone e collocandosi poco al di sotto di USA ed Unione europea¹⁹. C'è però una sostanziale differenza tra i ricercatori europei e statunitensi per quanto riguarda la loro mobilità, sia personale, sia tra discipline, sia tra accademia ed industria: mentre è normale per un ricercatore negli Stati Uniti spostarsi da un centro di ricerca di uno Stato ad uno di un altro, da un centro di ricerca universitario ad uno industriale o viceversa, da una disciplina ad un'altra, in Europa tutto ciò rasenta l'impossibilità. Per di più, proprio per le migliori condizioni offerte dagli USA, una fetta non trascurabile della ricerca USA è svolta da ricercatori temporaneamente o stabilmente "immigrati": in tal modo i costi della loro formazione (spesso migliore di quella statunitense) sono sostenuti da altri paesi (tra cui molti europei²⁰), mentre i risultati della ricerca sono acquisiti ed utilizzati prioritariamente a vantaggio dell'economia degli USA.

Ecco come la Commissione europea nel 2007 descriveva la situazione del Vecchio continente nel Libro verde sullo stato di avanzamento dell'area scientifica europea: "Oggi la massima parte dei ricercatori europei vede ancora le proprie opportunità soffocate da confini istituzionali e nazionali, da condizioni di lavoro carenti e da limitate prospettive

di carriera... La mobilità attraverso i confini o tra accademia e industria tende ad essere penalizzata anziché premiata...²¹. E valutando le possibilità di successo della creazione dell'Area scientifica europea, constatava che "...l'idea di un'Area scientifica europea potrebbe non essere pienamente completata prima di 10 o 15 anni"²².

La rete dei ricercatori deve essere fortemente permeabile alle informazioni e alle idee: prendendo come misura di questa caratteristica il numero di articoli scientifici pubblicati, risulta che l'Europa produce il 37.6% del totale mondiale; gli USA il 31.5%; la Cina l'8,4% (tra il 2000 e il 2006 l'incremento delle pubblicazioni scientifiche di cui almeno un autore era cinese è stato del 178%); il Giappone l'7,8%²³; l'Europa, quindi, è la parte del mondo che "produce più scienza": i suoi ricercatori sono tra i più produttivi. Tuttavia, se si cerca di valutare l'impatto dei risultati ottenuti (in base al numero di articoli pubblicati sulle riviste maggiormente citate nel mondo scientifico) la *leadership* europea scompare (Stati Uniti, Canada e Australia hanno una maggior percentuale di articoli pubblicati su queste riviste rispetto all'Unione europea)²⁴. Considerando i settori d'avanguardia, poi, quelli cioè in cui negli ultimi anni si è avuto il maggior incremento nel numero delle pubblicazioni scientifiche, risulta una "specializzazione" delle economie in competizione con quella europea, che manca a quest'ultima: di fronte ad una *leadership* statunitense nel campo delle scienze della salute e ad una giapponese nei campi della scienza dei materiali e nell'ingegneria geologica, la produzione scientifica europea non presenta invece alcuna rilevante specializzazione (il suo contributo ai diversi campi non differisce percentualmente dal suo contributo all'insieme della produzione mondiale)²⁵.

Un altro aspetto interessante che, in un certo senso, rientra nel modello sociale europeo, è il fatto che l'Europa è la parte del mondo dove esiste la massima concentrazione di archivi di dati scientifici e di riviste scientifiche ad accesso libero e gratuito attraverso internet (quasi il 50% del totale mondiale)²⁶.

Ma il fatto che l'Europa nel suo insieme rientri tra i maggiori "produttori" e "distributori" di ricerca del mondo non si traduce in una *leadership* mondiale nel campo dell'innovazione. Non basta infatti produrre risultati scientifici: occorre anche tradurli in strumenti pratici, cioè in tecnologia.

E' qui dove l'Europa sta rapidamente perdendo terreno, a dispetto di un'apparente tenuta nei confronti dei suoi concorrenti. Se prendiamo come metro di valutazione della capacità di tradurre nuove conoscenze in

tecnologia il numero dei brevetti depositati²⁷, si osserva che quelli degli USA sono il 33,1% del totale mondiale, quelli europei il 30,9% (i Giapponesi il 16,3%): a prima vista la differenza è piccola, ma, nelle aree di punta, le cose cambiano. Nelle biotecnologie i brevetti USA sono 39,7%, gli europei il 24,9; nelle nanotecnologie quelli USA sono il 42,9%, gli europei il 26,6; nelle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni, quelli USA sono il 34,6%, gli europei il 24,8 (quelli Giapponesi stanno in ciascun caso attorno al 14-18%)²⁸. Inoltre questo tipo di analisi mette in luce due ulteriori aspetti di un certo rilievo: da un lato un relativo predominio europeo si riscontra in campi a medio contenuto tecnologico, come quello delle macchine utensili, dei trasporti, dei materiali metallici e dall'altro la prevalenza europea presenta una certa rigidità, rimanendo concentrata nel tempo negli stessi settori, mentre le economie statunitense e giapponese presentano una maggior flessibilità²⁹.

Una dato – seppur marginale – legato alla divisione dell'Europa, è il costo della brevettazione: depositare un brevetto nei 13 principali paesi europei costa 11 volte più che brevettarlo negli interi USA³⁰. Non essendo stato possibile raggiungere un accordo unanime tra gli Stati europei sulle proposte della Commissione per la creazione di un brevetto europeo, a causa dell'opposizione dell'Italia e della Spagna (per motivi di nazionalismo linguistico), è stata proposta una cooperazione rafforzata a 25 per la sua creazione. La cooperazione rafforzata ha completato l'iter di approvazione il 10 marzo 2011³¹ e la Commissione ha preparato le proposte di Regolamento per la sua attuazione, che dovranno essere recepite dagli Stati partecipanti, senza Italia e Spagna.

I fattori della debolezza di fondo della ricerca e dell'innovazione in Europa.

All'origine della situazione che abbiamo descritto si possono individuare diversi fattori. Il primo è senza dubbio la frammentazione del mondo della ricerca impietosamente descritta anche dalla Commissione europea nel Libro verde del 2007 sull'Area scientifica ricordato più sopra.

Un secondo fattore sta nel fatto che in Europa esiste certamente una scarsa comunicazione tra ricerca di base (quasi esclusivamente universitaria) e mondo imprenditoriale. Per ovviare a questo limite, la Commissione europea ha lanciato le “piattaforme tecnologiche europee” che riuniscono aziende, istituti di ricerca, mondo finanziario ed istituzioni

pubbliche, sotto una guida industriale, per definire e sostenere un'agenda di ricerca comune per singole aree tecnologiche³². Ne sono state avviate in 36 campi diversi (nanomedicina, chimica sostenibile, trasporto europeo, salute animale globale, reti elettriche, approvvigionamento idrico, ecc.). Si tratta di iniziative “dal basso”: la Commissione vi partecipa come osservatore ed è impegnata in un dialogo strutturato sulle priorità di ricerca. Contemporaneamente, però, i singoli Stati hanno creato le proprie piattaforme, dando origine a problemi di sovrapposizione e di coordinamento tra iniziative nazionali ed europee e quindi di efficienza del sistema; d'altra parte l'approccio settoriale, privo di una visione della complessità d'insieme, ne riduce l'efficacia. Questi inconvenienti sono stati messi in evidenza da un pannello di esperti incaricato di valutare queste iniziative: nel suo rapporto, ha indicato una serie di miglioramenti da introdurre nel sistema, rimanendo però legato ad un approccio intergovernativo³³. Dello stesso tipo è l'iniziativa *Europa INNOVA* lanciata dalla Commissione a partire dal 2005, i cui principali strumenti sono reti di *clusters* di imprese organizzate per settore per scambiare buone pratiche, reti settoriali di finanziatori per identificare i fabbisogni di finanziamento delle imprese, *panels* di esperti accademici ed industriali e di decisori politici per elaborare raccomandazioni strategiche³⁴.

Un terzo fattore della fragilità europea è la relativa limitatezza dell'entità dei finanziamenti dedicati alla ricerca e allo sviluppo: gli USA investono poco meno del 3% del PIL (36% delle risorse mondiali); l'Europa (Stati + UE) poco più del 2% (27% delle risorse mondiali)³⁵. Come rileva la Commissione europea, a ciò si aggiunge il fatto che, tra il 2000 e il 2006, “nonostante incoraggianti progressi nell'aumento degli investimenti in ricerca e sviluppo, l'incidenza complessiva della spesa per ricerca e sviluppo [sul PIL] nell'Europa a 27 è rimasta invariata”³⁶. Questo è in buona parte dovuto al fatto che gli investimenti in ricerca delle imprese europee sono nettamente inferiori rispetto a quelli delle imprese statunitensi, giapponesi e coreane³⁷: i finanziamenti pubblici in Europa (UE + Stati) corrispondevano nel 2006 allo 0,6% del PIL, mentre quelli delle imprese all'1,17%³⁸. Va rilevato inoltre che l'incidenza del finanziamento delle imprese sul PIL in Cina ha raggiunto quella europea.

Un ulteriore sintomo delle carenze del quadro europeo nel favorire la ricerca e lo sviluppo è dato dal fatto che le imprese europee continuano ad investire in ricerca e sviluppo negli Stati uniti più di quanto le imprese statunitensi facciano in Europa³⁹. Un esempio di questa tendenza è dato da *Enel Green Power*, che, grazie all'esperienza nello sfruttamento dell'energia geotermica acquisita nella zona di Lardarello in Toscana, ha

ottenuto un finanziamento statunitense per costruire, in collaborazione con il Politecnico di Milano e l' MIT, nel deserto del Nevada, due impianti sperimentali di produzione di energia elettrica allo scopo di studiare la valorizzazione di siti con risorse geotermiche a basse temperature⁴⁰.

Un aspetto completamente ignorato dalle statistiche e dalle considerazioni dell'Unione europea e pudicamente sottaciuto dai commentatori e dai politici è il peso degli interessi militari nell'indirizzare la ricerca e lo sviluppo di nuove tecnologie. Basti citare internet, nata da una commessa del Dipartimento della difesa statunitense a quattro università, il sistema di trasporti via *container* (messo a punto dalla difesa americana per far fronte esigenze di spostamento di grandi quantità di materiali legati alla guerra in Vietnam gestiti dalla *Defense Logistic Agency*) e il GPS, messo a punto per esigenze militari e in un secondo tempo esteso all'uso civile, ma introducendovi un errore che lo rendeva utilizzabile solo per la navigazione oceanica, errore poi ridotto (con la conseguente utilizzabilità terrestre) nel tentativo di evitare la concorrenza da parte del progetto Galileo dell'Unione europea. Anche se, a differenza del periodo della guerra fredda, quando tecnologie inizialmente sviluppate per esigenze militari hanno trovato in un secondo tempo amplissima diffusione in campo civile, attualmente tecnologie tendenzialmente civili trovano applicazioni e sviluppi per esigenze militari, l'importanza di questo fattore rimane comunque elevata. Basti un esempio a questo proposito: nel settembre del 2009 il *Naval Facilities Center* della marina militare statunitense ha stipulato un contratto per oltre 8 milioni di dollari con la Lockheed-Martin per lo sviluppo di sistemi di produzione di energia basati su tecnologie OTEC (*Ocean Thermal Energy Conversion*) da installare nelle proprie infrastrutture⁴¹. L'anno precedente, la Lockheed-Martin aveva ottenuto dal Dipartimento dell'energia degli Stati Uniti una commessa per lo sviluppo di tubi adatti al pompaggio di acqua marina a grandi profondità, indispensabili per gli impianti basati sull'OTEC.

Ma il principale fattore della debolezza europea, dal quale, in ultima analisi, derivano tutti i precedenti, è che gli USA hanno una *politica della ricerca coerente e basata su indirizzi precisi*, portata avanti da istituzioni dotate dei poteri e dei mezzi necessari alla sua realizzazione, a sua volta riflesso del fatto che gli USA sono uno Stato che, nel bene e nel male, impone alla propria classe politica di farsi carico sia dei problemi interni del continente nel suo insieme, sia della sua situazione internazionale, compresa quella militare, non solo a breve, ma anche a medio-lungo termine. E' esemplare, a questo proposito, la ripartizione degli stanziamenti dell'*American Recovery and Reinvestment Bill 2009*⁴², che, attraverso

esenzioni fiscali per 432 miliardi di dollari e stanziamenti per oltre 350 miliardi, si proponeva di preservare e recuperare posti di lavoro, di promuovere la ripresa economica, di assistere le fasce di popolazione maggiormente colpite dalla recessione, di rendere disponibili gli investimenti necessari per aumentare l'efficienza dell'economia e per stimolare progressi scientifici e tecnologici, per investire nei trasporti, nella protezione dell'ambiente e in altre infrastrutture capaci di generare vantaggi economici a lungo termine, e di stabilizzare i bilanci federale e statali. Così sono stati stanziati 26,8 miliardi di dollari per investimenti in tecnologie informatiche applicate alla medicina e per incentivarne l'uso; 10 miliardi ai *National Institutes of Health* per ricerche e costruzione di laboratori; 1,1 miliardi per ricerche comparative sull'efficienza dei trattamenti medici; 100 miliardi per l'istruzione (compresi aumenti di stipendio agli insegnanti); 105,3 miliardi per infrastrutture (tra cui 48,1 miliardi per i trasporti, 18 per la protezione e il recupero dell'ambiente, 7,5 per l'accesso ad internet a banda larga e *wireless*, 21,5 per infrastrutture elettriche: *smart grids*, ecc.); 27,2 miliardi per ricerche e investimenti sull'efficienza energetica e sulle energie rinnovabili; 7,6 miliardi per la ricerca scientifica (di cui 3 alla *National Science Foundation*⁴³ per ricerche di base, 2 al Dipartimento dell'energia per ricerche di base in fisica e per il miglioramento dei laboratori, 400 milioni per creare un'Agenzia di progetto sull'energia che sostenga ricerche ad alto rischio di insuccesso, ma ad alta resa potenziale, 300 milioni al *National Institute of Standards and Technology* per finanziare nuove costruzioni universitarie). Molti di questi finanziamenti sono sotto il controllo dello *House Committee on Science and Technology*⁴⁴. Ecco come il Presidente del Comitato ha spiegato la ripartizione di questi fondi: "...L'innovazione – e soprattutto le nuove tecnologie energetiche – è la via per risolvere i cambiamenti climatici, per far fronte alle nostre crescenti necessità energetiche, per rinvigorire la nostra economia e per assicurare la nostra competitività a lungo termine. Finanziare la ricerca, la tecnologia e nuovi tipi di infrastrutture contribuirà ad affrontare il problema che sta alla base di tutto questo: la competitività economica. Se non agiamo, potremmo creare posti di lavoro, ma solo per perderli in futuro per la competizione straniera"⁴⁵.

Non si tratta di interventi *una tantum*: alla fine di giugno 2010 sono stati stanziati altri due miliardi di dollari a sostegno di due progetti sull'energia solare (costruzione di una delle più grandi centrali solari e creazione di due fabbriche di pannelli fotovoltaici di ultima generazione) che porteranno alla creazione di circa 5000 posti di lavoro. Va notato che

la ditta le cui fabbriche produrranno i nuovi pannelli solari è nata all'interno della *Colorado State University*. Ed ecco come Obama ha commentato la decisione: “E’ il terreno sul quale dobbiamo competere con decisione per garantire che le industrie e i mestieri del futuro mettano radici profonde in America”⁴⁶.

Chiaramente, negli Stati Uniti sono state fatte delle scelte, stabilite delle priorità, sono stati pianificati interventi in settori diversi, ma che si sostengono a vicenda, affrontando i problemi nella loro complessità, si sono identificate le istituzioni responsabili dell’attuazione dei progetti e si sono messe a disposizione ingenti risorse: in altre parole, ci sono una politica, la volontà e i mezzi per realizzarla.

L’Europa, per parte sua, è ancora alle prese con la definizione di un “Comune quadro strategico”⁴⁷. Alla base di queste drammatiche differenze sta il fatto che negli USA c’è uno Stato, in Europa no.

D’altra parte, quando poi una nuova tecnologia è definita, il suo sfruttamento economico e quindi la sua introduzione e la sua diffusione (che sono alla base del suo effetto propulsivo sull’economia nel suo insieme) da un lato richiedono spesso la creazione, la gestione e la manutenzione di massicce infrastrutture (si pensi alla rete di satelliti per il GPS, o alle reti per internet, o alle reti ferroviarie per l’alta velocità) e dall’altro portano a modificazioni spesso profonde non solo del mercato, ma anche di comportamenti della popolazione.

La creazione e la gestione delle infrastrutture richiede quindi sia che vengano effettuati massicci investimenti, spesso superiori alle possibilità del mercato, sia, a causa delle loro profonde implicazioni sull’intera società, che vengano anzitutto fatte scelte strategiche che tengano conto non solo di fattori strettamente economici, ma anche sociali, ambientali, ecc., che si manifestino la volontà politica e il consenso per la loro realizzazione, che sia predisposta una pianificazione a largo raggio che includa gli investimenti necessari, indirizzando e coordinando interventi pubblici e privati e infine che vengano concretamente attuati tutti i passi necessari. Tutto questo rappresenta in realtà uno dei principali aspetti dell’attività di uno Stato e solo con estrema lentezza e difficoltà riesce ad essere realizzato attraverso la cooperazione intergovernativa che caratterizza l’Unione Europea: si pensi ad esempio alle difficoltà nella realizzazione del progetto Galileo di posizionamento satellitare, delle “autostrade informatiche” del piano Delors o anche solo della realizzazione delle reti ferroviarie transeuropee ad alta velocità.

Tali lentezze e difficoltà rappresentano un importante disincentivo o addirittura un ostacolo allo sfruttamento economico di nuove tecnologie

sviluppate in Europa: è questo ad esempio il caso del treno a levitazione magnetica ad alta velocità (Maglev) messo a punto dalla Siemens in Germania, ma realizzato e funzionante a Shanghai (con una velocità operativa commerciale di 431 km/h ed in grado non solo di ammortizzare i costi di costruzione e di gestione, ma di produrre significativi introiti). Le difficoltà del consorzio Airbus legate alle dispute franco-tedesche sulla localizzazione della fase finale dell'assemblaggio dell'A-320 lo hanno costretto, per far fronte alle richieste del mercato, a spostare parte della produzione in Cina dove ha costituito una *joint venture* con un consorzio locale (*Tianjin Free Trade Zone e China Aviation Industry Corporation*)⁴⁸. Com'era prevedibile⁴⁹, grazie a questa ed altre *joint ventures* in campo aeronautico, l'industria cinese è ormai in grado di produrre autonomamente aerei commerciali competitivi rispetto ai modelli di Airbus e di Boeing: nel novembre 2010 la Comac (*Commercial Aircraft Corporation of China*) ha presentato all'*air show* di Zhuhai il prototipo del C919 da 150 passeggeri, che sarà operativo a partire dal 2014⁵⁰.

Conclusione.

Il tempo stringe. L'esperienza dimostra che i paesi europei stanno sperperando il patrimonio che erano riusciti ad accumulare nel secondo dopoguerra e stanno inesorabilmente perdendo posizioni tra i paesi sviluppati, mettendo a repentaglio non solo il loro benessere, ma anche il modello sociale e politico che hanno saputo costruire. O i popoli europei riusciranno in tempi brevi a dar vita ad un vero Stato federale capace di trasformare gli obiettivi del Piano Delors, dell'Agenda di Lisbona, dell'Agenda Europa 2020 in concrete azioni politiche, invertendo nettamente l'attuale tendenza, oppure si autocondanneranno ad una decadenza sempre più rapida, che non inciderà solo sul loro tenore di vita, ma anche sulle strutture stesse della convivenza civile.

NOTE

¹ Secondo dati della Commissione europea, già nel 2006 la Cina ha superato gli USA e l'Unione europea come esportatore di prodotti ad alto contenuto tecnologico (Commissione europea, *A more research-intensive and integrated European Research Area – Science, Technology and Competitiveness key figures report 2008-2009*, <http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/ec-facts-figures-1.pdf#view=fit&pagemode=none>, p. 78).

² E' significativo, da questo punto di vista, quanto scriveva Federico Rampini su *La*

Repubblica del 20 settembre 2010 (“L’Asia lancia la guerra delle monete, parte la sfida economica all’Occidente”): “il segretario al Tesoro Geithner è quasi reticente quando dice che la Repubblica Popolare ‘tollera il furto di tecnologie straniere’. Ormai si è aperta un’altra fase: il governo cinese quel furto lo organizza, attraverso un esproprio di Stato. E’ significativo quel che sta accadendo nell’industria dell’automobile. Le autorità di Pechino stanno per varare una nuova normativa che imporrà alle case automobilistiche straniere di divulgare le loro tecnologie ‘verdi’ – motori elettrici e ibridi – se vogliono man-tenere l’accesso al mercato cinese. La nuova legislazione fa parte di un piano decennale preparato dal ministero dell’Industria cinese per ‘conquistare la leadership mondiale’ nella nuova generazione di auto a zero emissioni. Il governo potrà costringere qualsiasi produttore estero ad avere un socio locale col 51% del capitale, in modo da rendere l’industria nazionale partecipe di tutte le innovazioni tecnologiche elaborate all’estero.” Si veda anche l’esempio dell’Airbus citato più sotto.

³ Cfr., ad esempio, il memorandum della Commissione europea *Why Europe needs research spending*, del 9 giugno 2005, reperibile all’indirizzo: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/199&format=HTML&aged=0&language=EN>.

⁴ Commissione delle Comunità europee, *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo. Libro Bianco*, Bollettino delle Comunità europee, Supplemento 6/93.

⁵ *Presidency Conclusions – Lisbon European Council – 23 and 24 March 2000*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Commissione europea, *Inventing our future together – The European Research Area: New Perspectives*, Green Paper 04.04.2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0161:FIN:EN:PDF>, p. 15.

⁹ Commissione europea, *Inventing our future together*, *op. cit.*, p. 7.

¹⁰ Commissione europea, *From Challenges to Opportunities: Towards a Common Strategic Framework for EU Research and Innovation Funding*, Green paper 09.02.2011, http://ec.europa.eu/research/csfr/pdf/com_2011_0048_csf_green_paper_en.pdf, p. 4.

¹¹ Commissione europea, *Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Bruxelles, 3.3.2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>, p. 5.

¹² Commissione europea, *Europe 2020...*, *op. cit.*, pp. 5-6.

¹³ Commissione europea, *Europe 2020...*, *op. cit.*, p. 6.

¹⁴ La procedura legislativa ordinaria è quella che in precedenza era indicata come “codecisione”, e quindi una procedura nella quale l’atto non può essere adottato se non c’è l’accordo sia del Parlamento europeo, sia del Consiglio.

¹⁵ Le procedure legislative speciali sono quelle nelle quali l’atto è adottato dal Consiglio, con una partecipazione del Parlamento europeo, che può essere un semplice parere non vincolante oppure l’approvazione (in ogni caso il PE in queste procedure ha un ruolo subordinato a quello del Consiglio perché, ad esempio, non può proporre emendamenti, e quindi non può influire sul contenuto dell’atto: di fatto, può dire sì o no, e quindi ha un potere di veto).

¹⁶ Queste imprese possono, in teoria, sia cercare autonomamente finanziamenti sul mercato, sia autofinanziarsi con i profitti della loro attività.

¹⁷ La cosiddetta ricerca finalizzata, che è stata la sola ricerca finanziata da parte di diversi governi europei e dalla Comunità europea per parecchi anni nella seconda metà del ‘900, è in realtà ricerca applicata, cioè applicazione a specifici problemi di conoscenze già

acquisite, oppure è semplicemente una forma di mascheramento del finanziamento di ricerca di base da parte di una classe politica (e di ricercatori) che non ha il coraggio di accettare il fatto che la ricerca di base debba essere finanziata indipendentemente dai risultati pratici che può produrre nel breve periodo.

¹⁸ Le Monde Diplomatique, "Géographie des savants", *L'Atlas du Monde diplomatique*, <http://www.monde-diplomatique.fr/cartes/geographiesavants>.

¹⁹ Commissione europea, *A more research-intensive and integrated European Research Area...*, *op. cit.*, p. 51.

²⁰ Secondo la Commissione europea, il 40% della ricerca e sviluppo degli USA è fatto da personale formato in Europa (Cfr. Guido Montani, "Il ruolo del bilancio europeo nella politica economica europea", *Il Federalista*, 47 (2005) p. 161).

²¹ Commissione europea, *Inventing our future together*, *op. cit.*, p. 12.

²² *Ibid.*, p. 11.

²³ Commissione europea, *A more research-intensive and integrated European Research Area...*, *op. cit.*, pp. 61-62.

²⁴ Va inoltre ricordato che tra il 2000 e il 2003 la percentuale di articoli di cui almeno un autore era cinese, pubblicati sulle stesse riviste, ha raggiunto quelle del Giappone e della Corea del Sud (Commissione europea, *A more research-intensive and integrated European Research Area...*, *op. cit.*, p. 64).

²⁵ Commissione europea, *A more research-intensive and integrated European Research Area...*, *op. cit.*, p. 66.

²⁶ Commissione europea, *A more research-intensive and integrated European Research Area...*, *op. cit.*, pp. 134-135.

²⁷ In realtà si tratta di un parametro che ha due limiti: da un lato, non tutte le invenzioni vengono brevettate; dall'altro, parte dei brevetti depositati non viene mai sfruttata commercialmente, mentre altri sboccano su importanti innovazioni tecnologiche. Tuttavia esso rimane un indice dell'orientamento verso lo sfruttamento pratico dei risultati della ricerca scientifica.

²⁸ Dati del 2005 da: Commissione europea, *A more research-intensive and integrated European Research Area...*, *op. cit.*, pp. 67-68.

²⁹ Commissione europea, *A more research-intensive and integrated European Research Area...*, *op. cit.*, p. 70.

³⁰ Commissione europea, *Enhancing the patent system in Europe*, Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, 3.4.2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0165:FIN:EN:PDF>.

³¹ "Council decision of 11 March 2011 authorizing enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection", *Official Journal of the European Union*, 2011, L 76/53, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:076:0053:0055:EN:PDF>.

³² Commissione europea, *Industrial Policy in an Enlarged Europe*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0714:FIN:EN:PDF> p. 19.

³³ *Strengthening the role of European Technology Platforms in addressing Europe's Grand Societal Challenges*, Report of the ETP Expert Group, http://www.eurosfair.prd.fr/7pc/doc/1264002088_fa_industrialresearch_b5_full_publication_rp_en.pdf.

³⁴ Commissione europea, *Attuare il programma di Lisbona: potenziare la ricerca e l'innovazione – Investire per la crescita e l'occupazione: una strategia comune*, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, 12.10.2005,

http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/comm_native_com_2005_0488_4_en_acte.pdf, p. 6.

³⁵ Le Monde Diplomatique, “Géographie des savants”, *L’Atlas du Monde diplomatique*, *op. cit.*

³⁶ Commissione europea, *A more research-intensive and integrated European Research Area...*, *op. cit.*, p. 18.

³⁷ Commissione europea, *A more research-intensive and integrated European Research Area...*, *op. cit.*, p. 28.

³⁸ Commissione europea, *A more research-intensive and integrated European Research Area...*, *op. cit.*, p. 38.

³⁹ Commissione europea, *A more research-intensive and integrated European Research Area...*, *op. cit.*, p. 12.

⁴⁰ Patrizia Feletig, “L’esperienza dell’Enel nel Nevada: utilizzare anche temperature più basse”, *La Repubblica*, 11 aprile 2011, p. 27.

⁴¹ OTEC News, <http://www.otecnews.org/2009/11/01/us-navy-signs-8-million-otec-deal-with-lockheed-martin/>.

⁴² <http://www.gpo.gov:80/fdsys/pkg/PLAW-111publ5/pdf/PLAW-111publ5.pdf>.

⁴³ La *National Science Foundation* è un’agenzia federale che finanzia la ricerca di base e l’educazione in tutti i campi, esclusa la medicina (che è invece di competenza dei *National Institutes of Health*). Nel 2010 aveva un budget di 6.87 miliardi di dollari, con cui copre circa il 20% del finanziamento federale di tutta la ricerca di base dei *colleges* e delle università statunitensi.

⁴⁴ Lo *House Committee on Science and Technology* è un comitato della Camera dei Rappresentanti degli Stati Uniti, la cui giurisdizione copre la ricerca e lo sviluppo federali in campo non militare. Il Comitato controlla numerose agenzie federali, tra cui la NASA, il Dipartimento dell’Energia, il *National Institute of Standards and Technology*, l’*Environmental Protection Agency* (EPA), l’*Agency for Toxic Substances and Disease Registry* (ATSDR), la *National Science Foundation*, la *National Oceanic and Atmospheric Administration* (NOAA), ecc.

⁴⁵ <http://science.house.gov/press/PRArticle.aspx?NewsID=2339>.

⁴⁶ Federico Rampini, “Obama scommette sul sole: due miliardi al fotovoltaico”, *La Repubblica*, 4 luglio 2010, p. 25.

⁴⁷ Commissione europea, *From Challenges to Opportunities...*, *op. cit.*, p. 4.

⁴⁸ “Airbus delivers 50th Chinese assembled A320”, *Flightglobal*, 1.6.2011, <http://www.flightglobal.com/articles/2011/06/01/357391/airbus-delivers-50th-chinese-assembled-a320.html>.

⁴⁹ Wieland Wagner, “Playing With Fire: Airbus in China”, *Spiegel OnLine International*, 5.8.2006,

<http://www.spiegel.de/international/spiegel/0,1518,415039,00.html>.

⁵⁰ Wang Zhuoqiong, “China ready to challenge airbus, Boeing”, *Asiaonebusiness*, 8.1.2011, <http://www.asiaone.com/Business/News/Story/A1Story20110108-257085.htm>.

I documenti

UN'ITALIA FEDERALE IN UN'EUROPA FEDERALE

Il federalismo a 150 anni dall'unità italiana e dopo 60 anni di integrazione europea *

Mario Draghi, nelle sue ultime *Considerazioni finali* dello scorso maggio, ha ricordato che il deficit di bilancio dell'area dell'euro dovrebbe attestarsi attorno al 4,5% del PIL, meno della metà di quello statunitense e giapponese; ed anche il debito pubblico, pari all'88% del PIL è inferiore a quello statunitense e lontano dai valori giapponesi. Il saldo corrente della bilancia dei pagamenti è pressoché in pareggio e la ripresa economica si sta consolidando, con una crescita non lontana dal 2%. L'euro si trova tuttavia di fronte alla più difficile prova dalla sua creazione.

La crisi globale ha infatti portato alla luce alcune debolezze nella costruzione dell'Unione europea ed il mercato ha preso atto che gli Stati europei, come ha acutamente osservato Paul De Grauwe, non sono più "Stati sovrani" ma non sono ancora Stati pienamente "federati".

Per analogia si può aggiungere che anche l'Italia si trova in una situazione particolare. Non è più uno Stato unitario ma non è ancora uno "Stato federale". Non si può stare a lungo in mezzo al guado.

Il nuovo millennio ha infatti posto l'Europa e l'Italia di fronte alla sfida, ineludibile, di completare la transizione in corso facendo il "salto federale" per riprendere il sentiero dello sviluppo economico e sociale o regredire imboccando la via dell'emarginazione dal centro dello sviluppo mondiale e dell'impotenza tipica degli Stati in declino.

* Si tratta dell'introduzione svolta da Alfonso Iozzo al Convegno omonimo, tenutosi a Milano il 1° luglio 2011, organizzato dalla Fondazione Mario e Valeria Albertini in collaborazione con IntesaSan Paolo.

Vi è ormai una diffusa coscienza sul passo da compiere, sia in Italia che in Europa, ma non è chiara la via da percorrere, data la difficoltà di tradurre in istituzioni adeguate le nuove forme di solidarietà sottintese dalla scelta federalista.

Mario Albertini ha dedicato tutta la sua azione politica ed il suo impegno di studioso al federalismo, consegnandoci un inestimabile patrimonio intellettuale ma anche due grandi obiettivi, raggiunti grazie alla sua guida per molti anni dell'Unione europea dei federalisti, quali l'elezione diretta del Parlamento europeo e l'istituzione della Banca centrale europea. Un lungo tratto di strada è stato così compiuto ma, come è noto, l'ultimo metro è il più difficile ed il mancato raggiungimento del traguardo federale vanificherebbe l'opera fatta sinora.

Il modello federale classico, realizzato dagli Stati Uniti d'America, si fondava su due livelli di governo, l'Unione e gli Stati, indipendenti ma coordinati, secondo la celebre formulazione di K.C. Wheare. In Europa si sta cercando una via evolutiva che porta ad attuare un sistema federale articolato su più livelli, dal comune, alla regione, allo Stato, all'Unione europea: non è un caso se la Germania è lo Stato europeo che meglio ha reagito alla crisi, forte del suo modello federale basato sull'economia sociale di mercato. Il Trattato sull'Unione europea, firmato a Lisbona, ripropone a livello europeo molti aspetti dell'esperienza tedesca di questo dopoguerra.

L'Europa deve oggi dimostrare ai suoi cittadini – oltre mezzo miliardo – che è in grado di farli partecipare al futuro sistema mondiale alla pari delle altre grandi federazioni come gli Stati Uniti, l'India, il Brasile, la Russia, e ovviamente la Cina.

Il compito immediato dell'Europa è quello di realizzare pienamente gli obiettivi dell'articolo 3 del Trattato di Lisbona che impegna l'Unione “ad adoperarsi per lo sviluppo sostenibile, basato sulla crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale fortemente competitiva che mira alla piena occupazione ed al progresso sociale”.

Un radicale cambiamento del bilancio europeo è la condizione per attivare un grande piano comune europeo nella ricerca, nell'energia, nelle infrastrutture secondo l'insegnamento di Jean Monnet che con il progetto della CECA rilanciò l'economia europea distrutta dalla guerra: Delors lo chiese non appena fu varato l'euro.

Il bilancio dell'Unione è strutturalmente destinato a favorire gli investimenti e può consentire grandi risultati con risorse limitate. Nel 1910 il bilancio federale americano era pari al 2% del PIL e consentì di

far funzionare gli Stati Uniti – come federazione leggera – sino a quando non fu necessario il coinvolgimento nella Prima guerra mondiale. Mettere in comune una limitata quota di risorse è oggi indispensabile.

Il “costo della non-Europa” grava oggi su tutti i cittadini europei ed in particolare sui più giovani, a cui viene negata ogni possibilità di sviluppo. Senza uno sforzo comune nei campi indicati nel piano Delors si sprecheranno ingenti risorse in velleitari piani nazionali: questa è la sfida che bisogna lanciare a chi pensa che, rinchiodandosi, possa salvarsi.

Se l’Europa adotterà la proposta del rapporto “Europa per lo sviluppo. Per un cambio nel finanziamento dell’Unione europea” presentato nei mesi scorsi da tre parlamentari europei: Haugh, Lamassoure e Verhofstadt – esponenti delle principali forze politiche presenti a Strasburgo – la possibilità di un *new deal* europeo diventerà concreta e porrà le condizioni per uno sforzo comune dei diversi attori dell’economia europea, dalle imprese ai lavoratori, alle istituzioni finanziarie. I progetti di emissione di *Union bonds* e l’istituzione di fondi sovrani europei diventeranno fattibili.

L’Europa è oggi presentata da molti come la matrigna che chiede ai suoi cittadini solo sacrifici ma non dà nulla in cambio. Il Parlamento europeo ha tentato più volte di rompere questo schema. Il Presidente Lamassoure già da tempo ha proposto che un grande dibattito sul ruolo dell’Unione e degli Stati membri sia organizzato dal Parlamento europeo insieme ai parlamenti nazionali ove sia possibile conciliare il necessario rigore da perseguire a livello nazionale con il più efficace intervento comune europeo per lo sviluppo. Le Assise parlamentari tenutesi a Roma nel 1990 portarono alla convergenza tra PE e parlamenti nazionali sul futuro trattato sull’unione monetaria, approvato poco tempo dopo a Maastricht.

Vi è tuttavia un nesso ancor più profondo tra realizzazione del federalismo e rilancio dell’economia; un nesso individuato con lucidità da Albertini, che nel suo rapporto al congresso di Cagliari del 1984 indicava come “l’importanza dell’autonomia dei diversi livelli di governo, che è alla base del sistema federale, emerge se si considera il problema dell’occupazione che non è più solo un problema economico. Il mercato lasciato a se stesso non risolverà mai il problema dell’occupazione perché essendo possibile lo sviluppo della domanda solo sul terreno dei beni naturali, dei beni culturali e dei beni di protezione sociale è chiaro che il mercato non attiva questa domanda che si manifesta a livello del quartiere, del comune, delle regioni, dello Stato, dell’Europa”. Senza un compiuto sistema federale delle preferenze si può solo agire per via burocrata-

tica e corporativa ed è impossibile acquisire l'indispensabile consenso dei cittadini a partecipare al finanziamento comune necessario per offrire i beni pubblici richiesti. Il modello scandinavo di cui spesso si parla è una prima risposta al quesito posto da Albertini.

L'Europa si può costruire mettendo in comune le migliori esperienze: è stata costruita in gran parte sulla grande tradizione statale francese, arricchita dall'esperienza tedesca, allargata al modello sociale nordico.

L'Italia, da Spinelli ad Einaudi, ha tracciato la via federalista ed ha oggi la responsabilità dell'iniziativa: tocca in primo luogo al parlamento italiano accogliere e sostenere l'iniziativa del Parlamento europeo.

Dopo Lisbona la responsabilità dell'iniziativa grava anche sui cittadini europei: l'articolo 11 del Trattato ha riconosciuto il diritto di iniziativa legislativa, se presentata da almeno un milione di cittadini. E' un diritto che può consentire di affiancare l'azione parlamentare e spingere la Commissione europea ed i governi, almeno quelli dell'Eurogruppo, ad agire.

PER UN PIANO EUROPEO DI SVILUPPO SOSTENIBILE *

In un quadro mondiale in profonda evoluzione, caratterizzato dalla partecipazione di masse crescenti allo sviluppo, che richiede un uso razionale ed efficiente delle risorse naturali (alimentari, energetiche), l'Europa deve attuare una politica di stretto controllo delle risorse trasformando il suo sistema economico e produttivo in modo equo e sostenibile.

Le scelte di fondo dell'Europa sono orientate nella giusta direzione, dai fini indicati nel Trattato di Lisbona sino alle decisioni del Consiglio europeo per il 2020. La stretta via del rigore di bilancio (sia per gli Stati che per gli individui) e dello sviluppo sostenibile è percorribile solo con uno sforzo comune europeo. Lo sviluppo può essere ripreso solo con investimenti che rendano competitive le imprese europee, riducendo i

* Si tratta del documento di presentazione della proposta di Iniziativa dei cittadini europei (ai sensi dell'art.11 del Trattato di Lisbona) per un "Piano di sviluppo sostenibile per la crescita, il risanamento economico e l'occupazione nell'Unione europea" redatto da Alfonso Iozzo e approvato dalla Direzione nazionale del MFE a Milano il 17 settembre 2011.

consumi ed il costo dell'energia e delle materie prime, utilizzando appieno le tecnologie dell'informazione, valorizzando e diffondendo la società della conoscenza, riequilibrando il potere di acquisto.

Il progressivo aumento del reddito pro capite dei cittadini delle economie emergenti apre enormi possibilità all'Europa di esportare beni e servizi di qualità. Senza la chiara indicazione che è possibile avviarsi verso una nuova e diversa fase dello sviluppo si perderà l'occasione di inserire con successo l'economia europea nel nuovo ciclo mondiale.

La capacità di produrre beni industriali con alta componente tecnologica, servizi avanzati, beni culturali è già diffusa in molte settori ed aree dell'economia europea ma solo se inserita in una scelta strategica può diffondersi, ampliarsi, migliorarsi.

Con il mercato comune prima, e con il mercato unico successivamente, l'Europa ha avviato lunghi cicli espansivi. Ora è necessaria una scelta analoga diretta ad inserire pienamente l'Europa nella nuova economia mondiale. Le proposte circolate in questa difficile fase dell'economia europea sono spesso indirizzate nella giusta direzione, ma il fatto di limitarle ai singoli quadri nazionali ne compromette la realizzabilità, l'efficacia, l'economicità.

Analogamente al programma del Mercato unico del 1992 che voleva affrontare il costo della non Europa, anche adesso le soluzioni proposte sono limitate dal costo che deve essere sopportato per la "non Europa". L'esempio più rilevante è dato dagli investimenti in ricerca – specialmente nel campo della nuova energia – per comprendere come piani unicamente nazionali e non integrati a livello europeo siano un immane spreco di risorse, non più consentito dalla necessaria politica di rigore che deve orientare i bilanci pubblici e le stesse imprese private.

E' indispensabile il varo di un *piano europeo* limitato ma decisivo per indicare la direzione di marcia a tutti gli operatori economici e sociali europei. E' responsabilità primaria della Commissione europea proporre le misure necessarie al Parlamento ed al Consiglio europeo e presentarle ai cittadini, alle forze politiche, economiche e sociali europee.

Il piano deve coinvolgere anche le relazioni con le aree più strettamente correlate con l'Unione, per la loro prossimità geografica, in particolare i paesi del Mediterraneo che hanno avviato una profonda evoluzione politica, economica e sociale.

Il piano di investimenti proposto a suo tempo con grande lungimiranza dal presidente Delors deve essere oggi riproposto e finalizzato a creare le necessarie condizioni di competitività, sostenibilità, coerenza sociale per il rilancio europeo.

Spetta alla Commissione indicare i progetti da sostenere, garantirne la fattibilità, assicurarne la gestione rigorosa e trasparente. Il bilancio europeo dovrebbe, a termine, essere finanziato esclusivamente da risorse proprie, e la *carbon tax*, la tassa sulle transazioni finanziarie e la nuova IVA europea ne dovrebbero essere le componenti essenziali. Le proposte già avanzate dalla Commissione in materia di *carbon tax* e di tassa sulle transazioni finanziarie costituiscono elementi essenziali del Piano e la loro adozione può garantirne il finanziamento.

La *carbon tax* può inoltre spingere il sistema economico verso scelte di sostenibilità ed è compatibile con misure transitorie dirette a far gravare la tassa anche sui prodotti importati da aree che non abbiano ancora adottato misure analoghe.

La tassa sulle transazioni finanziarie può essere utilizzata per rendere socialmente sostenibile la transizione del sistema economico rifinanziando in modo significativo il Fondo per l'adeguamento alla globalizzazione, ridefinendo i compiti dello stesso e spostando almeno in parte il carico fiscale dal lavoro non qualificato e precario alla rendita finanziaria.

Il varo del Piano, con le sue misure di fiscalità comune europea, dovrebbe essere accompagnato da una riduzione delle spese ora previste a livello degli Stati membri nei settori di intervento comune.

Al fine di assicurare la massima trasparenza ed efficienza nell'uso delle risorse è necessario prevedere in tutti i casi ove sia possibile, e certamente nel campo delle ricerche di nuove fonti energetiche, l'attivazione di programmi specifici e, se del caso, di agenzie responsabili nell'uso dei fondi.

Poiché l'obiettivo principale del Piano è il rilancio degli investimenti occorre prevedere interventi finanziariamente significativi – anche se ad erogazione differita – attivando l'emissione di *Euro Project Bonds*, coinvolgendo la BEI nella istruttoria e nella gestione degli interventi (da effettuare attraverso un "Fondo patrimoniale" che mantenga la proprietà degli investimenti effettuati) per la parte finanziata dal Piano al fine di disporre – con il reddito sia pure differito di tali investimenti – di risorse per le nuove generazioni.

Indicazioni quantitative.

Con la tassa sulle transazioni finanziarie occorrerebbe reperire circa 30/40 miliardi di euro di risorse aggiuntive al bilancio europeo per consentire stanziamenti adeguati nel settore della ricerca e nel rifinanziamento del Fondo istituito dalla Commissione nel 2006 per far

fronte alle difficoltà indotte dall'adeguamento del mercato del lavoro dalla globalizzazione. Il bilancio dell'Unione si attesterebbe così vicino alla soglia dell'1,27% concordata a suo tempo tra gli Stati membri.

Nei precedenti cicli espansivi l'Europa è riuscita a creare oltre 15 milioni di nuovi posti di lavoro. Il Piano dovrebbe consentire la creazione di almeno 20 milioni di nuovi posti di lavoro, considerato che dovrebbe rendere competitivo in particolare il settore dei servizi e dimezzare così l'attuale tasso di disoccupazione.

L'entità degli investimenti previsti dal Piano dovrebbe raggiungere almeno i 300/500 miliardi, da erogare nell'arco di tre/cinque anni. Per consentire l'emissione di *Euro Project Bonds* o garanzie da parte dell'Unione occorrerebbe una *carbon tax* capace di produrre un gettito di almeno 50 miliardi annui per ripagare le emissioni. L'utilizzo della *carbon tax* per sostenere nella fase di avvio il piano di investimenti sarebbe pienamente giustificato dal fatto che la tassa stessa tenderà a diminuire man mano che l'economia europea – anche grazie al Piano proposto – utilizzerà fonti energetiche non generatrici di CO₂.

Al termine del Piano l'Unione disporrebbe di un patrimonio la cui entità potrebbe raggiungere un valore almeno doppio dell'investimento, assicurando così alle nuove generazioni un adeguato sostegno come avviene per i giovani norvegesi grazie al “Fondo pensioni” alimentato dalla rendita petrolifera: in questo caso sarebbe la rendita sulle nuove fonti di energia attivate dal Piano con gli investimenti e le spese di ricerca. In particolare il “Fondo patrimoniale” potrebbe sostenere l'inserimento dei giovani europei con progetti di servizio civile per i ragazzi che al termine degli studi si affacciano al mondo del lavoro (basati anche sull'esperienza di Erasmus), di formazione per eliminare il precariato, di promozione di attività lavorative autonome, di sviluppo dell'imprenditorialità giovanile.

Attivazione parziale o integrale del Piano da parte di un gruppo di Stati membri.

Qualora si riscontrassero insuperabili difficoltà per la partecipazione di tutti gli Stati occorrerebbe prevedere la possibilità procedere da parte di un gruppo di Stati, attivando le norme sulle cooperazioni rafforzate, specialmente da parte dell'Eurogruppo e degli Stati che vorranno associarsi, come già previsto nelle recenti proposte *Euro Plus* presentate dal governo tedesco sulla competitività.

L'EVOLUZIONE DELLA RIFLESSIONE SUI TEMI ECONOMICO-SOCIALI E AMBIENTALI IN SENO AL MFE *

Il discorso sviluppato dal MFE sulle tematiche economico-sociale ed ambientale, che è sempre stato un aspetto importante delle nostre riflessioni, acquista una particolare rilevanza nella fase attuale della lotta federalista. Oggi in effetti ha un posto centrale nel dibattito politico-culturale la questione dello sviluppo sostenibile. Questo concetto comprende sia la salvaguardia dell'ambiente sia il superamento delle ingiustizie sociali (esasperate dalla globalizzazione senza governo), le quali, oltre a vanificare la democrazia, rappresentano un fattore fondamentale del degrado ambientale. Si tratta di una sfida vitale per il progresso dell'umanità e noi siamo convinti che essa possa trovare una risposta valida solo nel quadro della piena attuazione del sistema istituzionale federale a cominciare dall'Europa per estendersi al mondo. Di qui l'utilità di un seminario che si proponga di presentare in modo sistematico la riflessione del MFE sulle tematiche economico-sociale e ambientale e di chiarire in modo approfondito, in questo quadro, la questione dello sviluppo sostenibile – e ciò anche al fine di elaborare tesi operative per la lotta federalista.

Ciò premesso, ricordo qui per sintetici cenni le tesi fondamentali in cui si è espresso il contenuto economico-sociale ed ecologico del federalismo proprio del MFE (e a cui sono dedicate in modo più ampio e approfondito le relazioni del seminario), e cerco quindi di chiarire il filo conduttore di questo aspetto del discorso federalista, i principi-guida a cui si ispira.

Incominciando con una schematica ricostruzione del discorso del MFE sui problemi economico-sociali e ambientali, si può dire che il punto di partenza è il recepimento nel *Manifesto di Ventotene* delle tesi fondamentali del socialismo liberale di Carlo Rosselli caratterizzate dalla ricerca di una sintesi fra il sistema liberaldemocratico, che negli Stati Uniti d'America aveva trovato la sua più rilevante realizzazione, e le

* Si tratta dell'introduzione di Sergio Pistone alla prima sessione su "Il federalismo e la questione economico-sociale" dell'incontro organizzato dall'Ufficio formazione del MFE a Bertinoro il 18-19 giugno 2011 sul tema "Federalismo, questione economico-sociale e sfida ecologica".

esigenze di solidarietà e giustizia sociale espresse dal socialismo nelle sue diverse correnti. In sostanza, si ritiene che, per far prevalere in modo duraturo l'interesse generale in alternativa allo scatenarsi dei conflitti fra gli interessi corporativi (definiti "sezionali" nella terminologia di allora), e per superare quindi la tendenza da parte di vaste masse a cercare una apparente stabilità nel totalitarismo, la via maestra consista nell'integrare un più avanzato regime liberaldemocratico (soprattutto per quanto concerne la partecipazione popolare e le autonomie territoriali) con un regime di economia mista. Questa implica l'attribuzione allo Stato ed agli altri enti pubblici delle funzioni economiche necessarie alla creazione di una *equality of opportunities* per tutti (socializzazione dei monopoli, redistribuzione della proprietà terriera, creazione di un sistema scolastico che provveda all'educazione dei giovani più capaci e non dei più ricchi, assicurazioni sociali obbligatorie, ecc.) lasciando per il resto operare, e promuovendo anzi il loro sviluppo, la libera concorrenza e lo spirito di iniziativa individuale.

Questo orientamento implica ovviamente il rifiuto sia di un'impostazione liberistica che esclude l'indispensabile ruolo pubblico per superare gli squilibri economici, sociali e territoriali prodotti da un mercato non governato, sia del totalitarismo comunista che sacrifica l'esigenza della libertà e della democrazia a quella della giustizia sociale. Al di là delle modalità concrete che vengono proposte per conciliare libertà e giustizia sociale e che verranno aggiornate alla luce dell'esperienza, il discorso socialista-liberale presente nel *Manifesto di Ventotene* rimarrà un punto di riferimento costante per il MFE. Esso è in effetti alla base della nostra convinzione secondo cui il completamento in senso federale dell'unificazione europea (come modello e spinta decisiva verso l'unificazione mondiale) è la condizione ineludibile per preservare e rafforzare, in opposizione alla globalizzazione neoliberistica, l'originalità e il valore del modello sociale europeo teso a conciliare competitività, efficienza e solidarietà.

Il discorso socialista-liberale sull'economia mista, che implica evidentemente il sostegno ai programmi di *welfare state* (al riguardo va ricordato il ruolo dei federalisti William Beveridge ed Ernesto Rossi), ha avuto un'integrazione di grande importanza nelle proposte del minimo sociale garantito e del servizio civile obbligatorio. Essi si basano su riflessioni provenienti dalla tradizione del federalismo integrale, di cui Alexandre Marc è stato il più prestigioso esponente, e da Ernesto Rossi, con successivi approfondimenti e specificazioni della scuola albertiniana. Cerco qui di schematizzare la posizione che ha il MFE al riguardo.

Il minimo sociale garantito significa che ad ogni cittadino debba essere assicurato, anche in mancanza di un lavoro retribuito, un reddito che gli eviti di cadere in condizioni di povertà e di emarginazione sociale. In sostanza si tratta di superare una situazione in cui la strutturale instabilità del mercato del lavoro (legata alla libera concorrenza e accentuata da un vorticoso progresso tecnologico e dalla globalizzazione non governata, che hanno prodotto la cosiddetta “società flessibile” caratterizzata da una rilevantissima precarietà del lavoro) rende estremamente difficile o impossibile per un numero crescente di persone programmare una vita degna di essere vissuta (farsi una famiglia, partecipare attivamente alla vita sociale e politica, arricchirsi culturalmente, ecc.) e, tra l’altro, le rende facilmente attirabili dalle sirene del populismo. Secondo l’opinione prevalente nel MFE il minimo sociale garantito deve essere accompagnato dal servizio civile obbligatorio. Questo consiste in un periodo della vita (sei mesi - un anno) che ogni persona dovrebbe dedicare obbligatoriamente al servizio della comunità (come un tempo con il servizio militare obbligatorio), inteso come strumento sia di educazione civica (doveri e non soli diritti, preparazione alla partecipazione democratica) sia di realizzazione di compiti (salvaguardia del territorio, aiuto alle persone anziane, integrazione sociale, recupero dei tossicodipendenti...) che non possono essere svolti adeguatamente attraverso il lavoro retribuito. Al di là di ciò, il servizio civile (che dovrebbe comprendere sia la riqualificazione che i lavori socialmente utili) deve essere la controprestazione richiesta a coloro che, trovandosi senza un lavoro retribuito, godono del minimo sociale garantito. Il legame fra il minimo sociale garantito e il servizio civile obbligatorio si fonda, oltre che su considerazioni finanziarie (le risorse derivanti dai risparmi nelle spese degli enti pubblici resi possibili attivando il servizio civile obbligatorio al di là dell’impegno annuale per tutti), su considerazioni realistiche circa la natura umana in cui accanto alle tendenze disinteressate e cooperative esistono le tendenze egoistiche. Queste potranno essere superate solo attraverso un progresso morale a lunghissimo termine il cui punto di arrivo è il kantiano “regno dei fini”, nel quale ogni essere umano tratterà ogni altro essere umano sempre come fine e mai come mezzo. Così come ci vuole lo Stato per garantire l’ordine pubblico, senza il principio “a ciascuno secondo il suo lavoro” ci sarebbe il parassitismo di massa. Va detto che su questo tema è aperta una discussione con chi sostiene il *basic income* incondizionato.

Un ulteriore capitolo di grande rilevanza della riflessione del MFE sulla tematica economico-sociale è rappresentato da una chiara presa di

posizione a favore di uno sviluppo ecologicamente sostenibile, la quale si è manifestata non appena è diventato evidente (a partire dagli anni Sessanta) che la salvaguardia dell'ambiente costituisce una sfida esistenziale per l'umanità. Nella visione schematica che qui propongo basta dire che il discorso che da allora si è sviluppato e continua a svilupparsi nell'ambito del MFE è incentrato sul recepimento della tesi della strutturale inadeguatezza del mercato rispetto al perseguimento di beni pubblici essenziali. In sostanza, come è indispensabile l'intervento pubblico nello sviluppo economico per superare le distruttive contraddizioni sociali, e non solo, prodotte dal mercato non governato, così questo intervento è indispensabile per subordinare lo sviluppo economico all'esigenza vitale della salvaguardia dell'ambiente, che, in assenza di regole rigorosamente imposte, il mercato tende a distruggere. L'attuale riflessione federalista sullo sviluppo socialmente ed ecologicamente compatibile contiene in particolare la nostra risposta alle sfide della globalizzazione (avente in ultima istanza la sua base oggettiva nella transizione al modo di produrre tecnico e scientifico), che apre grandiose possibilità di emancipazione, ma che è altresì caratterizzata da dirompenti contraddizioni.

Dopo questa presentazione per sommi capi della riflessione del MFE sulle tematiche economico-sociale ed ecologica si tratta ora di chiarire come questa riflessione si inquadra coerentemente nella visione federalista propria del MFE. E qui due sono le considerazioni cruciali: il rapporto fra federalismo e democrazia, e la realizzazione delle istituzioni federali come impegno politico prioritario (e quindi strategico).

Per quanto riguarda la prima considerazione, il punto centrale da sottolineare è che il valore qualificante del federalismo, cioè la pace intesa come impossibilità strutturale della guerra, è considerato come la condizione indispensabile per realizzare pienamente la democrazia, intesa a sua volta come momento fondamentale del processo di emancipazione della persona umana avente come fine ultimo la kantiana costituzione civile perfetta (nel cui quadro diventa possibile per gli uomini avere un comportamento pienamente morale). Se dunque il valore della pace comprende nel suo ambito quello della democrazia (appunto perché il federalismo si colloca nel disegno storico dell'emancipazione umana), si tratta di stabilire in modo rigoroso cos'è la democrazia. Qui si sviluppa il discorso sul fatto che la democrazia, per essere effettiva, deve comprendere le fondamentali garanzie liberali che in

definitiva devono impedire l'autoritarismo (in cui rientra anche la dittatura della maggioranza). E va anche ricordato che il pluralismo economico-sociale è un aspetto essenziale del liberalismo che deve essere organicamente incorporato nel sistema democratico. Non si tratta soltanto della concorrenza che favorisce la creatività e l'innovazione in tutti i campi, ma anche del fatto (chiarito lucidamente da Proudhon) che la concentrazione del potere politico e del potere economico nella classe politica è destinata a produrre il totalitarismo. Se, per essere effettiva, la democrazia deve essere liberale, deve d'altra parte essere anche sociale, cioè incorporare organicamente nel suo sistema la giustizia sociale, in sostanza un controllo pubblico dello sviluppo economico che superi le contraddizioni prodotte dal mercato non governato (disoccupazione, povertà, emarginazione sociale, discriminazione degli immigrati) le quali impediscono un generale esercizio dei diritti liberali e democratici.

La riflessione federalista sulla tematica ecologica è, nella sostanza, anch'essa legata al problema di realizzare una democrazia effettiva. In termini generali, la distruzione dell'ambiente comporta il ritorno a condizioni di vita selvagge (con la prospettiva di compromettere addirittura la possibilità della vita umana nel nostro pianeta) incompatibili con il sistema democratico. In termini più specifici, viene colpita la solidarietà intergenerazionale, cioè si creano situazioni che compromettono in modo pesantissimo e addirittura irreversibile i bisogni e le decisioni delle generazioni future senza che queste abbiano potuto essere coinvolte nelle decisioni delle generazioni precedenti. Per certi aspetti è lo stesso problema che si pone con l'inflazione e il debito pubblico, e che deve essere affrontato con scelte (autonomia delle banche centrali, limiti costituzionali al debito pubblico) dirette appunto a conciliare democrazia e solidarietà con le generazioni future.

Il secondo punto da tenere presente per chiarire come la riflessione sulle tematiche economico-sociale ed ecologica si inquadra nella visione federalista è il discorso sulla priorità della realizzazione delle istituzioni federali. Il federalismo è l'erede delle grandi ideologie emancipatrici aventi il loro fondamento nell'Illuminismo, cioè del liberalismo, della democrazia e del socialismo, i cui valori guida trovano una sintesi nell'idea della democrazia effettiva (che deve essere allo stesso tempo liberale e sociale – e anche vincolata alla salvaguardia dell'ambiente per le ragioni indicate). La dottrina federalista d'altra parte va al di là delle dottrine liberale, democratica e socialista perché sa che la realizzazione delle istituzioni federali (e cioè della pace) è la condizione ineludibile (come è stato chiarito in termini generali da Kant) per la piena realizza-

zione delle dottrine derivanti dall' Illuminismo. In sostanza le istituzioni federali (che devono essere estese al mondo intero per essere pienamente attuate) mentre sradicano la soluzione violenta dei conflitti, creano il quadro indispensabile per affrontare in modo democratico i problemi fondamentali, che, in connessione con l'interdipendenza crescente dell'attività umana, hanno una dimensione sopranazionale. In mancanza di un sistema istituzionale che permette strutturalmente di risolvere in modo pacifico i conflitti e di affrontare democraticamente i problemi di fondo, prevale la ragion di Stato, che subordina tutti i valori all'esigenza della sicurezza e comunque il sistema democratico è inefficace perché non può affrontare validamente i problemi di fondo.

Di qui i principi, contenuti nel Manifesto di Ventotene, della federazione come *préalable* rispetto alle riforme interne in senso liberale, democratico e socialista e la nuova dicotomia fra progresso (perseguire come prioritaria la creazione delle istituzioni federali) e reazione (perseguire come prioritarie le riforme interne mantenendo in piedi il sistema fondato sulla sovranità assoluta degli Stati). Questa impostazione – che, integrata dalla percezione dei governi democratici nazionali come strumenti e ostacoli rispetto all'unificazione federale, giustifica l'esistenza del federalismo come un movimento politico autonomo – non significa, come si è visto, indifferenza rispetto ai valori delle grandi ideologie emancipatrici, ma indica la strada che deve essere percorsa per realizzarli pienamente e stabilmente. Un impegno fondamentale dei federalisti è in effetti quello di spingere le forze politiche e sociali che si riconoscono nelle ideologie emancipatrici a riconoscere la centralità della costruzione delle istituzioni federali. Questo impegno comporta anche una selezione delle forze politiche con cui i federalisti dialogano. Esse devono cioè far parte dell' "arco democratico", cioè condividere, pur con diverse accentuazioni, l'idea della democrazia liberale e sociale, che è un aspetto ineliminabile del programma federalista, e devono anche essere aperte al discorso del legame fra democrazia e impegno ecologico. Pertanto il liberismo (nella misura in cui significa rifiutare l'idea dell'indispensabile intervento pubblico nella vita economica per perseguire la giustizia sociale e la salvaguardia dell'ambiente) è incompatibile con la visione federalista e le forze politiche e sociali di orientamento liberista non possono essere alleate organiche dei federalisti, anche perché non sono certo interessate al riequilibrio Stato - mercato per cui è indispensabile il federalismo. Ciò non toglie che nel perseguimento dell'obiettivo strategico (il superamento della sovranità statale assoluta) ci possano essere momenti di utilizzazione dei "badogliani".

Trent'anni fa

IL FEDERALISMO E LA CRISI DELL'IMPEGNO POLITICO GIOVANILE *

La GFE e il MFE hanno deciso di organizzare insieme la politica di formazione dei quadri federalisti. La GFE e il MFE possono valersi a questo riguardo di una esperienza che ha dato buoni frutti nel passato, ed ha consentito ai militanti che si sono formati in Italia di svolgere un ruolo essenziale nel federalismo europeo organizzato e nella battaglia per l'Europa. Ma per sviluppare il federalismo militante nella situazione attuale bisogna tener conto di una nuova difficoltà, che non si era manifestata quando, per la prima volta, ci siamo posti il problema della formazione dei quadri. Questa difficoltà sta nella crisi dell'impegno politico giovanile.

È chiaro – e in ogni caso per noi questa deve essere una regola – che solo i giovani stessi, con le loro scelte, potranno superare questa crisi. C'è una ragione evidente. Non si può costringere nessuno ad impegnarsi perché l'impegno è un fatto di libertà. Naturalmente la GFE e il MFE potranno ricordare ai giovani che il disimpegno politico si paga. In gioco sono, per i giovani, la vita e il lavoro che avranno, il tipo di società nella quale dovranno vivere, l'alternativa tra una Italia sempre più alla deriva e una Europa unita, giusta, prospera e forte. Disertando la politica non si lasciano le cose come sono, nemmeno nella vita privata. Si creano vuoti di potere, cioè si affida il potere agli altri, si accetta che degli altri divengano i padroni del proprio futuro.

Ma queste osservazioni di carattere generale sono solo una premessa. Il nocciolo della questione sta nel rapporto tra crisi dell'impegno politico giovanile, crisi delle ideologie e costante declino del livello morale e culturale dell'azione dei partiti tradizionali (area del marxismo inclusa). Questa degenerazione teorica e pratica, che riduce sempre di più il potere

* Si tratta dell'editoriale scritto da Mario Albertini per il primo numero della nuova serie di *Federalismo militante*. E' stato pubblicato sul n. 1 del 1981 de *Il Federalista*.

politico a un fatto personale, perseguito soltanto per scopi personali, riguarda in modo particolare i giovani perché in questa fase della vita il potere interessa solo come fatto sociale e civile e non come fatto personale. Quando una giovane donna – o un giovane uomo – comincia a chiedersi se deve impegnarsi politicamente, e come deve impegnarsi, ciò che può indurre all'impegno non è l'idea di qualche vantaggio personale, ma l'idea della società nella quale sarebbe giusto vivere. Ed è proprio questa idea che non prende più forma nella cultura dominante. Con la crisi delle ideologie tutto è diventato incerto a questo riguardo. Non si sa più – nessun partito sa più dire con un grado ragionevole di certezza – quali siano le cause dello stato insoddisfacente della società attuale. Non si sa più – nessun partito sa più dire con un grado ragionevole di certezza – quale sia la società da costruire e con chi bisogna costruirla, visto che è finita per sempre l'epoca della separazione dei popoli, delle civiltà e degli uomini e che ciascuno di noi ha rapporti vitali non solo con i conterranei e con gli italiani, ma anche con gli europei e con tutti gli uomini della Terra. Per questo i giovani non sanno più che cosa fare.

Ma la ripresa è possibile. Non esiste nessuna ragione per pensare che l'umanità non possa più progredire. Ciò che i giovani devono sapere, è che se sono venute a mancare – con la crisi delle ideologie tradizionali – le guide, anch'essi si trovano in prima linea, sul fronte della ricerca, come ogni altro uomo di buona volontà. È sul fronte della ricerca, cioè della preparazione dell'avvenire, che si è manifestata la crisi dell'impegno politico giovanile, ed è su questo fronte che essa può essere superata con un impegno politico nuovo, con l'alternativa alla decadenza e al cieco pragmatismo del potere, con i primi passi sulla via della costruzione di una società più razionale, cioè più giusta e più umana.

Sul modo di tenere questo fronte il federalismo militante ha qualcosa da dire non perché saprebbe già come costruire il futuro, ma perché la sua è una esperienza politica del tutto nuova, ancora quasi tutta da fare. Quaranta anni fa il federalismo militante è stato fatto – sulla via aperta da Spinelli – dai giovani federalisti degli anni cinquanta, sessanta e settanta. Questi giovani avevano capito che se si identifica la politica con l'azione per avere un posto in un governo, in un parlamento o in una amministrazione locale si resta sul terreno dell'assetto attuale del potere, cioè sul versante della crisi, e non su quello del suo superamento. Essi hanno cercato di far politica senza impiegare l'arma del voto nazionale, né quella della violenza, né quella della rappresentanza di interessi settoriali, e ci sono riusciti.

Per questo oggi si può parlare seriamente del federalismo, e dire che

col federalismo teorico, secondo la lezione di Kant, si può pensare in termini politici il genere umano e non solo la propria nazione; e che, col federalismo militante, si può pensare la via per un nuovo impegno politico diverso da quello ormai fallimentare del passato.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

ALFONSO IOZZO, Membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo e del Bureau exécutif dell'Unione europea dei federalisti.

ALBERTO MAJOCCHI, Membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo e del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti.

MASSIMO MALCOVATI, Membro della Direzione del Movimento federalista europeo e del Presidium del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti.

SERGIO PISTONE, Membro della Direzione del Movimento federalista europeo e del Bureau exécutif dell'Unione europea dei federalisti.