



Centro di
Documentazione europea - UniCT



Università di Catania

I quaderni europei

Scienze economiche



IL TRATTATO DI LISBONA: GENESI, STRUTTURA E POLITICHE EUROPEE

Maurizio Boccacci Mariani
Raimondo Cagiano de Azevedo
Marina Capparucci
Paolo Guerrieri
Maria Grazia Melchionni
Grazia Maria Piana
Maria Rita Sebastiani
Umberto Triulzi

Febbraio 2011
n. 28

Maurizio Boccacci Mariani e Grazia Maria Piana

Energia e Ambiente nel Trattato di Lisbona

Raimondo Cagiano de Azevedo, Maria Rita Sebastiani

Europa: popolo e popolazioni

Marina Capparucci

Le politiche del lavoro nel quadro comunitario: un difficile percorso di convergenza

Paolo Guerrieri

L'economia europea, la crescita difficile e la riforma della governance economica

Maria Grazia Melchionni

Origini e limiti del Trattato di Lisbona

Umberto Triulzi

Le politiche economiche dell'UE

Centro di documentazione europea - Università di Catania - *Online Working Paper* 2011/n. 28
Febbraio 2011

URL: http://www.lex.unict.it/cde/quadernieuropei/economiche/28_2010.pdf

© 2011 Maurizio Boccacci Mariani, Raimondo Cagiano de Azevedo, Marina Capparucci, Paolo Guerrieri, Maria Grazia Melchionni, Grazia Maria Piana, Maria Rita Sebastiani, Umberto Triulzi

Centro di documentazione europea - Università di Catania - *Online Working Paper*/ISSN 1973-7696

Maurizio Boccacci Mariani, Professore ordinario di Scienze Merceologiche presso la Facoltà di Economia di Sapienza Università di Roma.

Raimondo Cagiano de Azevedo, Professore ordinario di Demografia presso la Facoltà di Economia di Sapienza Università di Roma. Delegato del Rettore per le Relazioni Istituzionali Internazionali. Già Presidente del Comitato europeo per la popolazione del Consiglio d'Europa

Marina Capparucci, Docente di Economia del lavoro e Politiche del lavoro presso la Sapienza Università di Roma.

Paolo Guerrieri, Professore ordinario di Economia alla 'Sapienza' Università di Roma, Visiting Professor al College of Europe di Bruges (Belgio) e all'Università di San Diego in California (Stati Uniti); componente del Consiglio Scientifico dell'Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani e del Consiglio di Amministrazione dell'Istat, Vicepresidente dell'Istituto Affari Internazionali.

Maria Grazia Melchionni, Professore associato di Storia delle relazioni internazionali presso la Facoltà di Economia della Sapienza, Università di Roma. Cattedra Jean Monnet di Storia dal 1992. Membro del Consiglio scientifico della Fondation Jean Monnet pour l'Europe di Losanna. Presidente del Centro di eccellenza europeo Jean Monnet-Luigi Einaudi.

Grazia Maria Piana, Specialista in diritto ed economia dell'UE; Dottoranda in Scienze merceologiche presso la Facoltà di Economia dell'Università Sapienza di Roma.

Maria Rita Sebastiani, Ricercatrice di Statistica presso la Facoltà di Economia di *Sapienza* Università di Roma. Membro della Società Italiana di Statistica.

Umberto Triulzi, Professore ordinario di Politica Economica e Politica Economica Europea presso la Facoltà di Scienze Politiche di Sapienza Università di Roma. Insegna attualmente. Direttore del Dipartimento di Analisi Economiche e Sociali.

La collana *online* “*I quaderni europei*” raccoglie per sezioni (scienze giuridiche, scienza della politica e relazioni internazionali, economia, scienze linguistico-letterarie, serie speciali per singoli eventi) i contributi scientifici di iniziative sulle tematiche dell'integrazione europea dalle più diverse prospettive, avviate da studiosi dell'Ateneo catanese o da studiosi di altre Università italiane e straniere ospiti nello stesso Ateneo.

I *papers* sono reperibili unicamente in formato elettronico e possono essere scaricati in formato pdf su: <http://www.lex.unict.it/cde/quadernieuropei>

Responsabile scientifico: Nicoletta Parisi

Comitato di redazione: Sabrina Carciotto - Silvia De Luca - Giovanna Morso - Valentina Petralia

Edito dal Centro di documentazione europea dell' Università di Catania

Via San Lorenzo, 4 - 95131 – CATANIA

tel. ++39.095.730.7954

fax ++39.095.730.7956

www.lex.unict.it/cde

Il Trattato di Lisbona: genesi, struttura e politiche europee*

Maurizio Boccacci Mariani - Raimondo Cagiano de Azevedo - Marina Capparucci - Paolo Guerrieri - Maria Grazia Melchionni - Maria Rita Sebastiani - Grazia Maria Piana - Umberto Triulzi

I. Abstract

I temi energetici hanno rappresentato, nel corso degli ultimi decenni, l'oggetto di numerose iniziative e programmi da parte dell'Unione Europea che si traducono in interessanti opportunità di *business* per le imprese e di miglioramento della qualità della vita dei suoi cittadini. Tali iniziative sono state predisposte nonostante la mancanza di una specifica base giuridica per la politica energetica comunitaria. Il Trattato di Lisbona ha colmato questa importante lacuna grazie all'introduzione di un capitolo specifico dedicato all'energia. L'impatto del nuovo quadro tracciato dal Trattato per l'energia e l'ambiente è destinato a potenziare il valore e la portata delle iniziative comunitarie sia all'interno dell'UE sia all'esterno, nel quadro della sua politica estera.

During the last few decades, energy issues represented the subject of many initiatives and programmes taken by the European Union (EU), assuring, in this way, interesting business opportunities for enterprises and improving the quality of life for its citizens. These initiatives have been carried out despite the absence of a specific legal basis for an EU energy policy. The Lisbon Treaty has filled this important gap by introducing a specific chapter on energy. The impact of the new framework outlined by the Treaty, could contribute to enhance the value and scope of the initiatives in this strategic sector, both within and outside the EU, as part of its foreign policy.

II. Abstract

Il 25 marzo 2007 è stato celebrato il 50° anniversario della firma dei Trattati di Roma, con i quali ebbe inizio l'organizzazione istituzionale dell'integrazione europea. Lo scopo del lavoro consiste nel verificare se le diverse popolazioni nazionali dei Paesi aderenti all'UE convergono a formare un'unica popolazione europea, caratterizzata da un profilo demografico comune. Il problema rientra nella questione della «convergenza demografica globale», che rappresenta il nucleo della teoria della transizione demografica. È stata studiata l'evoluzione temporale dei profili demografici delle popolazioni nazionali dal 1960 al 2007 misurando la variabilità rispetto al profilo comune, considerando sei configurazioni di UE corrispondenti alle diverse fasi di allargamento (da 6 a 10, 12, 15, 25 e 27 membri).

The 25th March 2007 was the 50th anniversary of the Treaty of Rome, by which the European Community (which later became the European Union (EU)) was instituted. The aim of this work is to verify if the national populations belonging to the EU converge across time towards one European population with a common demographic pattern. The issue lies in the demographic transition theory. We consider six different frameworks of the EU corresponding to the several enlargements (with 6, 10, 12, 15, 25 and 27 members). We study the trend of the demographic individual profiles of the national populations from 1960 to 2007 and we measure the variability of the individual profiles with regard to the European common pattern.

* Gli scritti riproducono, con l'aggiunta delle note, il testo delle relazioni presentate dagli Autori in occasione delle due giornate di studio del 4 e 5 maggio 2010 sul tema "Il Trattato di Lisbona: genesi, struttura e politiche europee", organizzate dal Centro di Documentazione Europea "Altiero Spinelli" della Sapienza Università di Roma in collaborazione con Eurosapienza, tenutesi presso la Facoltà di Economia.

III. Abstract

Dal Libro bianco di Delors (1993), alla Strategia Europea dell'Occupazione (SEO 2000), al nuovo Trattato di Lisbona (2009), il percorso comunitario delle politiche del lavoro sembrerebbe lastricato di "buone intenzioni" (raggiungimento piena e buona occupazione, elevata competitività...), supportate però da deboli strumenti operativi. Dato il principio della "sovranità nazionale" in materia di interventi sul mercato del lavoro, solo il "metodo del coordinamento aperto" tra stati membri (monitoraggio e diffusione delle "buone pratiche" e della cooperazione) guida di fatto verso la convergenza degli obiettivi prefissati a livello comunitario.

Nel paper si ipotizza che le insoddisfacenti performance finora realizzate - e qui esaminate - debbano in parte ricondursi allo scarso coordinamento esistente tra le politiche del lavoro e le più generali (ma necessarie e complementari) politiche macroeconomiche di crescita del reddito e dell'occupazione.

Since the publication of Delor's White Book (1993) to the Employment European Strategy (SEO 2000) and the new Lisbon Treaty (2009), the community route of labour policies shows some "good intentions" (attainment of full and good employment, high competitiveness), yet supported by weak operative instruments. Given the principle of "national sovereignty" - as far as the interventions on the labour market are concerned - only the "open coordination method" among the member states (control and diffusion of the "good practices" and of cooperation), actually leads toward the convergence of pre-fixed targets at the community level.

The hypothesis of this paper is that the unsatisfactory performances so far carried out – and hereby analyzed – have to be ascribed, to a certain extent, to the low coordination between labour policies and the broader (yet necessary and complementary) macroeconomic policies of income and employment growth.

IV. Abstract

L'Europa deve far aumentare la crescita aggregata orientando il suo modello verso la domanda e il mercato interni attraverso una rinnovata *governance* economica ma deve colmare i *gap* di produttività e di competitività tra i paesi membri favorendo nel Sud dell'Europa misure di riforma volte a favorire il tasso di crescita potenziale dell'economia. A sua volta in questi paesi misure di finanza pubblica devono essere accompagnate da profonde ristrutturazioni del sistema economico e produttivo. Per restituire credibilità all'area euro occorre assicurare una più forte disciplina fiscale in un contesto che non può essere di bassa crescita. Momento chiave a questo riguardo è l'accordo quadro sulla riforma del Patto di Stabilità che propone una imposizione delle sanzioni basata su una decisione politica dei paesi e una revisione dei Trattati finalizzata a creare un meccanismo efficace di gestione rigorosa delle crisi che sostituisca la *Financial European Stability Facility*. Se gli squilibri tra i paesi membri non diventeranno un tema centrale dell'agenda europea, se la strategia Europa 2020 e i piani di sviluppo nazionali verranno subordinati al rigore dei bilanci l'Europa rischia di diventare la Cenerentola dell'area sviluppata.

Europe must increase its aggregate growth by adopting a demand driven model and by developing a new economic governance. However it also needs to reduce the productivity and competitiveness gaps existing among member countries, promoting reforms to achieve the potential economic growth in Southern Europe. In Southern European Countries public finance measures should be carried out together with a deep restructuring of the economic and productive system. A stronger fiscal discipline is needed to re-establish the trust into the Euro area, however this requires to increase the growth rate in the European context. A key element to this aim is the framework agreement on the reform of the stability pact, which proposes

sanctions based on countries' political decisions and on the revision of the Treaties to create a rigorous and effective management mechanism for coping with financial crisis, substituting the *Financial European Stability Facility*. Europe risks to become the Cinderella of developed countries if the unbalances among member countries would not become a core point in the European Agenda, and if the Europe 2020 strategy and the national development plans would be only guided by the budget stability criteria.

V. Abstract

Il testo tecnico del Trattato (di 750 pagine) è risultato da un *iter* lungo e complesso e corrisponde solo in parte alle aspettative maturate nel corso di un dibattito in cui la parola 'costituzione' era stata accolta (*traité établissant une constitution pour l'Europe*).

Il Trattato di Lisbona si presenta nella veste classica di un trattato che modifica i trattati esistenti, guarda al passato per perfezionarlo e consolidarlo, più che al futuro per prefigurarlo. I decisori europei si sono concentrati sul fronte interno, confermando che l'Ue è *inward looking*, e hanno taciuto sulla ragione di essere comune nei confronti del resto del mondo.

La decisione di coinvolgere i cittadini in un processo di costituzionalizzazione della Grande Europa mediante l'introduzione di una Convenzione composta anche da osservatori tratti dalla società civile e dalle autorità locali, preparatoria ai lavori tradizionali della Conferenza intergovernativa, non ha salvato lo spirito dei padri fondatori illanguidito nel prevalere del concetto di condivisione della sovranità su quello della sopranazionalità. Così nel trattato la preminenza del diritto comunitario non è riaffermata e le due nuove figure istituzionali che sono state create assolvono semplicemente ad una funzione di centralità istituzionale ma non di centralità politica.

The 750 pages document is the result of a long and complex process and only partially it satisfies the many expectations developed in the wide debate that emerged about the "Constitution" word (*traité établissant une constitution pour l'Europe*). The Lisbon Treaty has the classic shape of an agreement modifying existing treaties, looking at the past for consolidating it, more than looking at the future, for shaping it. European decision makers did concentrate on internal side, confirming the EU "internal looking" orientation. In this way they did not open a debate on the reasons of being together facing the rest of the world. The decision to involve citizens in the wider Europe constitutional process by introducing a preparatory Convention including observers from civil society and local authorities was not enough to save the spirit of European founding fathers from the prevalence of the concept of "Sharing of Sovereignty" over that of "super-nationality". Thus, in the Treaty the preeminence of Community Right is not re-affirmed and the two newly established institutional figures assume a central institutional function but do not have a political centrality.

VI. Abstract

L'analisi delle politiche economiche dell'UE parte dal dato di un bilancio comunitario contenuto e che tale resterà nei prossimi anni. Affinché le politiche dell'UE esercitino un impatto significativo occorre quindi rendere la spesa europea più efficiente, creare un effettivo coordinamento delle politiche economiche e far funzionare meglio il mercato interno europeo (uno dei motori principali dell'economia europea) avviando tutte le opportunità rese possibili dall'introduzione del *metodo di coordinamento aperto*. La politica di coesione dovrà avere principalmente: più coerenza nella selezione degli obiettivi e delle aree di intervento e più attenzione allo sviluppo della ricerca e innovazione. Delude la Strategia europea per il 2020 che

non disegna strategie di modifica degli indirizzi delle politiche economiche. Anche le regole del Patto di stabilità vanno cambiate per migliorare le procedure di sorveglianza e contrastare comportamenti contrari ai principi ispiratori dell'UEM. Infine il Trattato di Lisbona può offrire una cornice più funzionale, per assicurare all'UE un ruolo di rilievo nella costruzione di una *governance* mondiale che coordini le attività di valutazione delle istituzioni internazionali arrivando alla confrontabilità dei dati ottenuti.

The analysis of the EU economic policies starts from the consideration that in the next years no more resources will be available for the European budget. The only solution is to let the European policies to become more efficient in order to increase their impact on the economic and social environment of the Member States. To reach this aim a more co-ordination of the national economic policies is required as well as a wide reform of the main European economic policies, starting from a better functioning of the internal market and exploiting the new opportunities linked to the open method of co-ordination and the new governance patterns in the EU. Cohesion policy has to become more selective in the definitions of the regional and territorial areas where to intervene and more attention has to be given to the R&D. The European Strategy 2020 lacks coherence in the design of the European economic policy reforms and the new rules established for the Stability Pact imply fiscal adjustments policies that make impossible the fulfilment of national reform priorities. The Lisbon Treaty offers to the EU the institutional framework necessary to assure a better global governance as long as member States accept to share a common vision of the main challenges facing the world economy.

Keywords

- I.** Energia - ambiente - cambiamenti climatici - Trattato di Lisbona - sviluppo sostenibile
- II.** Popolazione - transizione demografica - Unione europea
- III.** Politiche del lavoro - Unione europea - occupazione - *flexicurity* - SEO
- IV.** Europa - integrazione - crescita - squilibri macroeconomici - politiche fiscali
- V.** Unione europea - Costituzione europea – Convenzione - Trattato di Lisbona
- VI.** Bilancio comunitario - mercato interno - politica di coesione economica e sociale - UEM - *Governance* internazionale

INTRODUZIONE AL QUADERNO

di Franco Botta

Nella riunione nazionale delle reti d'informazione europea in Italia, svoltasi a Trieste il novembre dello scorso anno, era stata sottolineata da parte delle personalità presenti, tra cui la vice presidente del PE Diana Wallis, il Direttore della rappresentanza in Italia della Commissione europea Lucio Battistotti e la Direttrice dell'Ufficio d'Informazione per l'Italia del PE Clara Albani, l'importanza di una comunicazione esaustiva delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona e a questo riguardo ogni rete d'informazione era invitata a rivolgersi al suo pubblico "naturale".

Il Centro di Documentazione Europea "Altiero Spinelli" ha quindi organizzato, con la collaborazione di Eurosapienza, due giornate di studio, dedicate al mondo universitario, che hanno descritto le novità introdotte dal Trattato attraverso le relazioni di docenti di varie facoltà della Sapienza università di Roma.

I dieci interventi (il prof Miccù non è potuto intervenire per malattia) hanno toccato temi quali la genesi del trattato (Melchionni), l'individuazione della nascita di un "popolo" europeo (Cagiano-Sebastiani) che ormai si presenta anche in una molteplicità di comunità religiose (Naso), il monitoraggio della strategia di Lisbona (Burgio) e la connessione di quest'ultima con le politiche del lavoro (Capparucci), i problemi della politica economica europea sia dal lato della *governance* (Guerrieri) che da quello dello sviluppo del mercato interno (Triulzi), il ruolo internazionale dell'Unione europea (Cannizzaro), la sua capacità di azione nell'ambito della geopolitica dell'energia (Spinelli) che gioco forza si riflette sulla politica energetica e ambientale (Boccacci-Piana).

Le Giornate di Studio si sono aperte con i saluti del Preside della Facoltà di Economia, Prof. Attilio Celant e con un intervento di Clara Albani Direttrice dell'Ufficio d'Informazione per l'Italia del Parlamento europeo. Hanno presieduto i lavori il Prof. Raimondo Cagiano de Azevedo (4 maggio) e il Prof. Maurizio Boccacci Mariani (5 maggio).

I. ENERGIA E AMBIENTE NEL TRATTATO DI LISBONA

di Maurizio Boccacci Mariani
e Grazia Maria Piana

Sommario: 1. Introduzione.– 2. Principali criticità del sistema energetico comunitario.– 3. La lenta evoluzione della politica energetica comunitaria.– 4. La nuova architettura della strategia energetica dell'UE.– 5. Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona.– 6. L'energia nel Trattato di Lisbona.– 7. Gli assi prioritari per l'intervento.– 8. Conclusioni.

1. Introduzione

Si apre una nuova era per le politiche ambientali ed energetiche dell'Unione Europea (UE). Come evidenzia in maniera efficace un recente studio dell'Eurostat¹: «*the current legislative and regulatory agenda for energy is arguably broader and more complex than it has ever been, with proposals now been debated on renewables, fuel quality, the international market, emissions trading, and a host of related issues*».

L'energia rappresenta, oggi, l'oggetto di numerose iniziative e programmi da parte dell'UE che si traducono in interessanti opportunità di *business* per le imprese e di miglioramento della qualità della vita dei suoi cittadini.

Nonostante la tematica dell'energia costituisca materia d'interesse sin dalle origini della Comunità Europea, solo da pochi anni la Commissione si è fatta promotrice di una nuova politica energetica, focalizzata su tre cluster principali: creazione di un mercato interno dell'energia, riduzione della dipendenza da paesi terzi per le importazioni di petrolio e di gas, efficienza energetica e sviluppo delle risorse d'energia rinnovabili.²

In effetti, l'energia è un settore strategico che sta alla base dello sviluppo economico e sociale di qualsiasi collettività del mondo. Per l'UE, l'energia è anche un fattore di coesione tra le nazioni che ne fanno parte, nonostante l'assenza di una base giuridica che è durata per più di cinquant'anni.

Il Trattato di Lisbona ha colmato questa importante lacuna grazie all'introduzione di un capitolo specifico dedicato all'energia. Con la sua entrata in vigore la politica energetica comunitaria è destinata a diventare più incisiva e dinamica non solo all'interno dell'UE ma anche a livello internazionale.

Peraltro, già da qualche tempo, l'Unione ha deciso di affrontare in maniera integrata la doppia sfida posta dall'energia e dall'ambiente. Come osserva Alessandro Fortis, energia e ambiente, per lungo tempo ritenute antagoniste difficilmente conciliabili, sono diventate, nel corso degli ultimi anni, «*due facce della stessa medaglia*»,³ caratterizzate da problematiche comuni e tra loro correlate, che richiedono risposte sinergiche.

L'elaborazione di strategie multidimensionali e multidisciplinari da parte delle istituzioni comunitarie, per affrontare le sfide energetiche, è avvenuta e sta ancora evolvendo all'interno di un sistema particolarmente complesso. Fattori chiave esercitano un'influenza decisiva e spesso rappresentano degli ostacoli ardui da superare.⁴ A questo quadro complesso è necessario aggiungere un'ulteriore variabile: la problematica dei cambiamenti climatici e le sue implicazioni in termini ambientali, economici e sociali. L'emergenza clima è diventata il pilastro principale

¹ EUROSTAT, *Panorama of Energy*, Luxembourg, 2010.

² V. in questo senso M. ARCELLI, S. DA EMPOLI, M. SAPIENZA, *Il settore energetico in Europa*, Catanzaro, 2006, e M. LOMBARDO, *L'impatto del Trattato di Lisbona sulla politica energetica europea*, in *Diario Europeo* n.1-2/2009, pp. 48-53.

³ A. ORTIS, *Un approccio globale per le sfide dell'energia e dello sviluppo sostenibile*, in C. CORAZZA, *Ecoeuropa – Le nuove politiche per l'energia e il clima*, Milano, 2009. Alessandro Ortis è il presidente dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il gas.

⁴ Basti pensare alla realtà di mercati energetici non ancora completamente liberalizzati ed efficienti, alle necessarie opere di ammodernamento da apportare alle infrastrutture, alle repentine, ma frequenti, fluttuazioni dei prezzi del petrolio e alle tensioni sul fronte geopolitico che spesso minacciano le forniture di gas naturale per l'UE, proveniente dai paesi dell'ex-Unione Sovietica. La recente crisi finanziaria che ha inciso in maniera importante sull'assetto economico mondiale, sconvolgendone gli equilibri, ha influenzato anche il settore energia.

delle politiche dell'UE finalizzare all'accelerazione della transizione verso lo sviluppo sostenibile, inteso come un futuro a basse emissioni di gas effetto serra. In particolare: «*as the world's leader in energy and climate policy, the EU faces the twin challenge of living up to its ambitions while at the same time aiming to stimulate the global markets towards a sustainable energy future*».⁵

L'impatto del nuovo quadro tracciato dal Trattato di Lisbona per l'energia e l'ambiente è destinato a incidere in maniera positiva sulle prospettive per gli sviluppi futuri di questi due settori potenziando il valore e la portata delle iniziative comunitarie sia all'interno dell'UE sia all'esterno, nei suoi rapporti con il mondo, nel quadro della sua politica estera.⁶

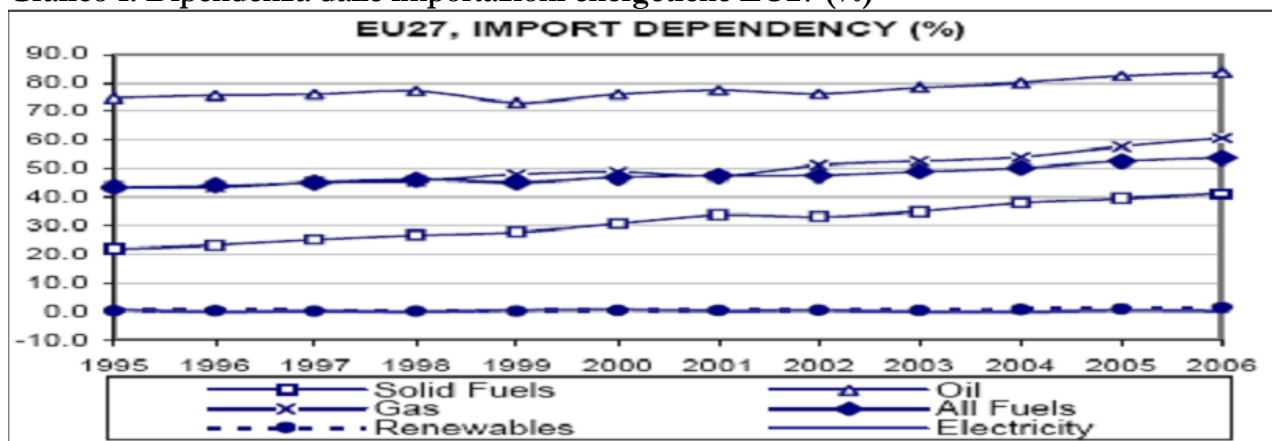
2. Principali criticità del sistema energetico comunitario

Per valutare le criticità del settore energetico dell'UE si può partire da una serie di constatazioni. Basta considerare, ad esempio, che l'Unione non arriva a produrre nemmeno la metà dell'energia che consuma e sul piano della produzione elettrica fa principalmente ricorso a fonti fossili, come evidenzia il Grafico 2⁷. In effetti, l'Unione importa dall'estero circa il 54% del proprio fabbisogno, percentuale che secondo le stime della Commissione nel 2030 salirà al 70%. L'esame della struttura dell'approvvigionamento energetico evidenzia che il petrolio rappresenta ancora la fetta più consistente delle importazioni totali di energia, seguito dal gas e dal carbone, come è possibile notare nel grafico 1: il petrolio copre più dell'80% delle importazioni energetiche, seguono il gas e il carbone.

La forte dipendenza dalle risorse fossili deve essere valutata alla luce di alcune informazioni geopolitiche: le riserve stimate mondiali di petrolio sono situate per il 57% in Medio Oriente – mentre l'Europa ne detiene solo l'1,4% – e le riserve stimate mondiali di gas naturale si trovano per il 40% in Medio Oriente e il 26% in Russia – mentre l'Europa ne ha appena il 4,5%.⁸

Si tratta di aree instabili sotto il profilo politico, e possono (come del resto è successo in passato e in anni recenti) rappresentare un serio pericolo per l'assetto energetico europeo. La diversificazione del *mix* dell'approvvigionamento assume un ruolo centrale per garantire la continuità delle forniture, la loro sicurezza e la protezione del loro prezzo da pericolose fluttuazioni speculative. Come osserva Checchi: «*La dipendenza energetica dall'estero non rappresenta di per sé un serio problema ma tende a divenirlo nella misura in cui, in un contesto di crescente competitività globale, le risorse energetiche si concentrano in pochi paesi produttori, o di transito, retti da regimi politici relativamente instabili o non democratici*».⁹

Grafico 1: Dipendenza dalle importazioni energetiche EU27 (%)



⁵ EUROSTAT, *Panorama of Energy*, Luxembourg, 2010.

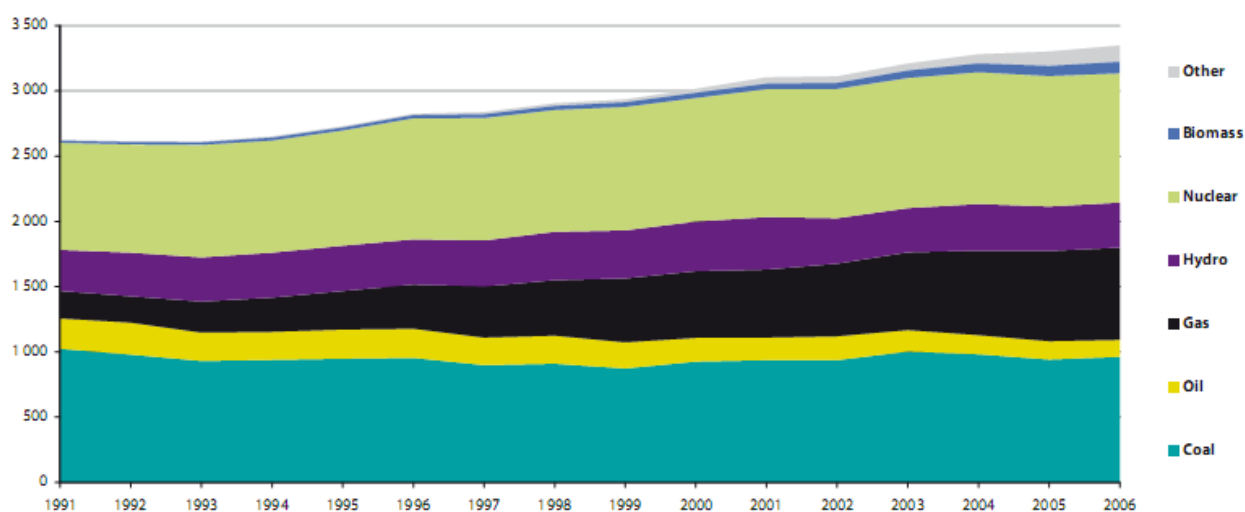
⁶ V. per tutti A. DI PIPPO, *I beni pubblici europei: energia e ambiente*, ASTRID, 2009.

⁷ A. CHECCHI, *La politica energetica dell'Unione Europea*, Dossier n. 109, Servizio Studi Senato della Repubblica, Roma, 2009.

⁸ F. BASTIANELLI, *La politica dell'Unione Europea e la situazione dell'Italia*, in *La Comunità Internazionale*, 2006, pp. 443-468.

⁹ A. CHECCHI, *op. cit.*, pag. 11.

Grafico 2: La generazione elettrica nell'EU-27



Fonte: Eurostat 2009

Tabella 1: Principali indicatori energetico - ambientali nel 2007

	Popolazione (milioni)	Fabbisogno energia primaria (M tep)	Fabbisogno pro capite (tep/persona)	Emissioni annue CO2 Mt	CO2 pro capite (t CO2/persona)
UE - 27	495	1.758,85	3,55	3.926,39	7,92
OCSE tot.	1.185,25	5.497,13	4,64	13.000,8	10,97
USA	302,09	2.340	7,75	5.769,31	19,10
Giappone	127,76	513,52	4,02	1.236,34	9,68
non OCSE	5.424,02	6.201,61	1,14	14.939,6	2,75
Cina	1.319,98	1.955,77	1,48	6.027,85	4,57
India	1.123,32	594,91	0,53	1.324,05	1,18
Asia escl.Cina	2.147,87	1.376,64	0,64	2.898,38	1,35
Africa	958,43	629,04	0,66	881,97	0,92
MONDO	6.609,27	12.029,27	1,82	28.962,43	4,38

Fonte: Eurostat

La Tabella 1 fornisce una serie di indicatori energetico - ambientali che consentono di tracciare l'andamento dei principali trend a livello mondiale e europeo. Come si evince dai dati riportati, esiste una sostanziale differenza tra il fabbisogno pro capite di energia primaria dei paesi che fanno parte dell'OCSE e quello riscontrabile oggi nei paesi con economie in transizione. L'Unione europea, con 3,55 tep/pro capite si colloca appena al di sotto del Giappone mentre gli Stati Uniti restano i maggiori consumatori di energia primaria con 7,75 tep/pro capite. Consumi maggiori di energia primaria, provenienti dall'uso di combustibili fossili, determinano maggiori emissioni di anidride carbonica e quindi effetti diretti sui cambiamenti climatici. Va inoltre

rilevato che la Cina, in termini assoluti, risulta il maggiore emettitore di CO₂ con circa 6 miliardi di tonnellate a fronte di emissioni pro capite che hanno raggiunto le 1,48 tonnellate.

La disponibilità di risorse energetiche e le relative condizioni di impiego (in termini di continuità, prezzo, sicurezza, qualità) sono in grado di influenzare in modo decisivo la competitività dei sistemi produttivi. Al contempo, l'evoluzione "quantitativa e qualitativa" dei consumi evidenzia l'urgenza di fattori critici che riguardano la sicurezza degli approvvigionamenti e l'impatto ambientale.¹⁰

3. La lenta evoluzione della politica energetica comunitaria

Sin dai Trattati costitutivi della Comunità europea, le tematiche energetiche hanno svolto un ruolo centrale nel processo d'integrazione europea, anche in relazione alla loro importanza per lo sviluppo economico. Con i trattati istitutivi della CECA (1952, quando il carbone era ancora la fonte energetica dominante) e dell'EURATOM (1958, per l'uso pacifico dell'energia nucleare), gli Stati fondatori della CEE non raggiunsero un accordo per trasferire alla Comunità poteri sovrani ai fini della realizzazione di una politica energetica integrata.¹¹ Di conseguenza, come osserva Bastianelli, il diritto primario comunitario non prevedeva una politica energetica.

Infatti, se da un lato esistevano due trattati dedicati all'energia, dall'altro lato nell'unico trattato caratterizzato da una competenza generale (il Trattato di Roma) mancava una base giuridica dedicata in maniera specifica a questo settore.¹²

Così nel corso degli anni la CEE ha sviluppato azioni nel settore dell'energia utilizzando altre politiche quali quelle del mercato interno, dell'ambiente, della ricerca scientifica e tecnologica, delle grandi reti, delle relazioni esterne. Infatti, la Comunità ha potuto operare *in subiecta materia*, fondando molti degli atti negli artt. 95, 100, 155, 156, 174, 174 e 308 del Trattato CE.¹³

Si tratta di un particolare contesto che Lombardo definisce il "*paradosso energetico*". Peraltro, questo paradosso era giustificato dal fatto che a quei tempi i problemi energetici riguardavano principalmente la produzione e l'uso di prodotti carbosiderurgici (di cui si occupava il Trattato CECA) e il commercio del materiale fissile nucleare (Trattato EURATOM).¹⁴

La mancanza di una base giuridica unitaria ha avuto delle conseguenze sulla configurazione della legislazione europea in materia e sul suo contenuto. Dal momento che la disciplina del settore energetico si è sviluppata con atti di diritto comunitario derivato che si fondavano a volte sul diritto ambientale, o su quello della concorrenza, in altre occasioni sulle relazioni esterne, il risultato non poteva non essere quello della produzione di una politica energetica frammentaria.

Con la Risoluzione del Consiglio Europeo su "Una nuova strategia per la politica energetica della Comunità", del 1974, inizierà un lungo cammino che avrebbe dovuto portare alla definizione di una politica energetica comunitaria. Il documento rappresenta il primo piano decennale (1975-1985) varato dalla CEE che aveva lo scopo di indicare una serie di obiettivi da raggiungere nel settore energetico tra i quali figuravano: la riduzione della dipendenza dalle importazioni energetiche, la garanzia di un approvvigionamento durevole e sicuro, rispettoso dell'ambiente ed economicamente conveniente.¹⁵

Nel 1985 il Consiglio emana la Risoluzione sulle "Linee direttrici per le politiche energetiche degli Stati membri", con la quale viene predisposto il nuovo piano per il decennio 1985-1995. Gli obiettivi erano ambiziosi, dati i risultati positivi del piano precedente. Essi

¹⁰ ISEA, *Ambiente ed energia nelle strategie comunitarie*, in *Lo stato dell'Unione Europea*, Roma, 2007.

¹¹ F. BASTIANELLI, *La politica dell'Unione Europea e la situazione dell'Italia*, in *CI* 2006, pp. 443-468.

¹² M. LOMBARDO, *L'impatto del Trattato di Lisbona sulla politica energetica europea*, in *Diario Europeo* n.1-2/2009, pp. 48-53.

¹³ M. LOMBARDO, *op. cit.*, pag. 50, e E. GRIPPO, F. MANCA, *Manuale breve di diritto dell'energia*, Padova, 2008.

¹⁴ M. LOMBARDO, *op. cit.*, pag. 48.

¹⁵ Tutti questi obiettivi sono stati sostanzialmente raggiunti anche per una serie di circostanze fortunate che difficilmente si potranno ripetere (lo sviluppo dei giacimenti di idrocarburi posti nella piattaforma continentale inglese e olandese, ecc.). V. in questo senso F. BASTIANELLI, *op. cit.*, pag. 449.

includevano tra gli altri: l'uso del petrolio limitato al 40%, il miglioramento dell'efficienza energetica del 20%, l'aumento significativo dell'impiego delle energie rinnovabili, l'integrazione del mercato interno dell'energia, ecc. Nonostante le premesse, il piano si rivela un completo insuccesso. Non deve tuttavia essere dimenticata l'innovazione introdotta da questo piano, che segna una vera e propria rivoluzione nell'approccio seguito fino a quel momento. Infatti, come osserva Bastianelli: «*Da una filosofia monistica, basata prevalentemente sull'aspetto esterno per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico della Comunità, si passa ad una filosofia dualistica che abbina l'aspetto esterno alla realizzazione del mercato interno dell'energia (l'aspetto interno)*».¹⁶ Altri autori, come Lombardo, ritengono che l'insuccesso di questo piano sia da collegare proprio alla natura non vincolante dei documenti e dei loro obiettivi, inseriti nella dinamica di un approccio basato su una fonte di *soft law*, che contemplava la spontanea armonizzazione e convergenza delle politiche energetiche nazionali.¹⁷

L'insuccesso contribuisce ad alimentare il processo per la definizione di una politica energetica comunitaria integrata.

La prima tappa di questo processo coincide con l'adozione da parte della Commissione del Libro Bianco sull'Energia,¹⁸ avvenuta il 13 dicembre 1995 a conclusione del dibattito aperto dalla pubblicazione del Libro verde "Per una politica energetica dell'Unione europea", del gennaio 1995.¹⁹ La politica energetica comunitaria, alla luce dei due documenti, dovrà avere come obiettivi principali:

- la realizzazione del mercato interno dell'energia;
- la garanzia della sicurezza degli approvvigionamenti;
- la protezione dell'ambiente.

Il Libro bianco, dal canto suo, propone l'adozione di linee innovative per::

- sviluppare e consolidare i rapporti con i paesi produttori;
- potenziare la ricerca scientifica;
- favorire l'uso di incentivi allo sviluppo tecnologico nel settore energetico.

Parallelamente, procedono anche i tentativi di istituzionalizzazione delle competenze energetiche della comunità. Nel 1994, il Comitato Economico e Sociale Europeo aveva discusso la possibilità di inserire nella revisione dei Trattati dell'Unione un capitolo "energia". La Commissione, da parte sua, aveva redatto un progetto di capitolo Energia da inserire nel Trattato di Maastricht (1992), progetto ritirato per la mancanza di consenso politico. Del resto, l'introduzione del principio di sussidiarietà ha comunque permesso di intraprendere rilevanti azioni in questo settore.²⁰ Il trattato di Maastricht ha posto le basi per l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti di distribuzione su tutto il territorio dell'UE tramite le Reti Trans-Europee dell'Energia (reti TEN-E).²¹

Nel 1997, sempre per la stessa ragione, fallisce la proposta della Commissione per introdurre un capitolo "energia" nel Trattato di Amsterdam. Nell'ambito del Trattato di Nizza del 2001, si richiama in maniera generica il termine energia senza tuttavia alcuna definizione di base giuridica.

Nonostante queste difficoltà che spesso rallentano il processo, le istituzioni comunitarie procedono ormai verso la definizione di una strategia energetica. Grazie a precise direttive, regolamenti e decisioni e documenti di indirizzo, si è progressivamente delineato un nuovo assetto normativo e politico, in grado di garantire effetti positivi sia per l'economia sia per la cittadinanza. Un esempio rilevante è rappresentato dall'evoluzione del sistema di regole dedicate alla liberalizzazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas e dal c.d. clima (o 20-20-20).

¹⁶ F. BASTIANELLI, *op. cit.*, pag. 450.

¹⁷ M. LOMBARDO, *op. cit.*, pag. 49.

¹⁸ COMMISSIONE EUROPEA, *Libro Bianco: una politica energetica per l'Unione Europea*, COM (95), dicembre 1995.

¹⁹ COMMISSIONE EUROPEA, *Libro Verde per una politica energetica dell'Unione Europea*, COM (94) 659, gennaio 1995.

²⁰ C. CORAZZA, *Ecoeuropa – Le nuove politiche per l'energia e il clima*, Milano, 2009.

²¹ F. BASTIANELLI, *op. cit.*, pag. 458.

4. La nuova architettura della strategia energetica dell'UE

Le priorità della politica energetica dell'UE sono indicate nel Libro verde “Una strategia per un'energia sostenibile, competitiva e sicura” pubblicato dalla Commissione nel 2006 e sono:²²

- garantire la sicurezza degli approvvigionamenti energetici (*security of supply*);
- limitare la dipendenza dalle importazioni di idrocarburi (*competitiveness*);
- coniugare le politiche energetiche con il contrasto al cambiamento climatico (*sustainability*).²³

Il Libro verde costituisce una tappa importante nello sviluppo di una politica energetica dell'UE. Per conseguire i suoi obiettivi economici, sociali e ambientali, l'Europa deve affrontare sfide importanti nel settore dell'energia: dipendenza crescente dalle importazioni, volatilità dei prezzi degli idrocarburi, cambiamento climatico, aumento della domanda e ostacoli sul mercato interno dell'energia. In quanto secondo mercato energetico del mondo, l'UE può far valere il suo primo posto a livello mondiale nel settore della gestione della domanda e della promozione delle fonti di energia rinnovabili.²⁴

Il documento identifica sei priorità:

- completamento dei mercati interni dell'energia elettrica e del gas;
- aumentare la sicurezza energetica;
- sviluppo di un mix energetico sostenibile, efficiente e diversificato;
- lotta al riscaldamento globale che dia all'UE una posizione di leadership a livello globale;
- maggiori investimenti nella ricerca;
- necessità di una politica energetica esterna comune.²⁵

All'inizio del 2007 l'UE ha presentato una nuova politica energetica, basata su di un impegno forte a favore di un'economia a basso consumo di energia più sicura, più competitiva e più sostenibile, contenuta nel documento: “Pacchetto integrato sull'energia e i cambiamenti climatici volto a ridurre le emissioni per il XXI secolo”. Una politica comune rappresenta la risposta più efficace alle sfide energetiche attuali, che sono comuni a tutti gli Stati membri.

Gli strumenti di mercato (essenzialmente imposte, sovvenzioni e sistema di scambio di quote di emissione di CO₂), lo sviluppo delle tecnologie energetiche (in particolare quelle per l'efficienza energetica e le energie rinnovabili, o le tecnologie a basso contenuto di carbonio) e gli strumenti finanziari comunitari sostengono concretamente la realizzazione degli obiettivi della politica.

La novità dell'approccio consiste nella centralità della tematica dell'integrazione della politica energetica con quella ambientale e con l'Agenda di Lisbona per la competitività.²⁶ Infatti, il pacchetto identifica obiettivi compatibili sia a una politica energetica sia alla lotta ai cambiamenti climatici, alla sicurezza energetica e alla competitività dell'UE.

Il 23 aprile 2009 è stato adottato ufficialmente il pacchetto legislativo “Clima ed energia” (Pacchetto 20-20-20). Il pacchetto fissa obiettivi giuridicamente vincolanti per abbattere le emissioni di gas serra fino al 20% rispetto ai livelli del 1990 e per portare al 20% la percentuale di energia prodotta da fonti rinnovabili entro il 2020. L'iniziativa servirà anche a realizzare un altro obiettivo dell'UE, cioè il miglioramento del 20% dell'efficienza energetica entro la stessa scadenza. Grazie a queste iniziative l'Europa sarà la prima regione al mondo ad applicare obiettivi in materia di clima ed energia di così vasta portata e vincolanti sotto il profilo giuridico.²⁷

²² COMMISSIONE EUROPEA, *Libro Verde: una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura*, COM (2006)105, marzo 2006.

²³ A. CHECCHI, *La politica energetica dell'Unione Europea*, Dossier n. 109, Servizio Studi Senato della Repubblica, Roma, 2009.

²⁴ C. CORAZZA, *Ecoeuropa – Le nuove politiche per l'energia e il clima*, Milano, 2009.

²⁵ Si tratta in definitiva dell'anticipazione della strategia e degli obiettivi che saranno presentati un anno dopo nel pacchetto energia-clima.

²⁶ V. per tutti: C. CORAZZA, *op. cit.*, pag. 15.

²⁷ A. CHECCHI, *La politica energetica dell'Unione Europea*, Dossier n. 109, Servizio Studi Senato della Repubblica, Roma, 2009.

Il pacchetto di misure crea le condizioni per un'ulteriore riduzione delle emissioni (dal 20% al 30%) nel caso in cui venga adottato un accordo internazionale soddisfacente sul clima per il periodo post - Kyoto, nell'ambito del quale altri paesi industrializzati e in via di sviluppo s'impegnino a dare un contributo adeguato per contenere le emissioni su scala mondiale.²⁸

Il pacchetto clima ed energia è composto da quattro testi legislativi:

- una direttiva che rivede il sistema UE di scambio delle quote di emissione (sistema ETS comunitario), che riguarda il 40% circa delle emissioni di gas serra dell'UE;
- una decisione sulla “condivisione degli oneri” che fissa obiettivi nazionali vincolanti per le emissioni dei settori che non rientrano nel sistema ETS comunitario;
- una direttiva che istituisce obiettivi nazionali vincolanti riguardanti l'aumento della percentuale di fonti rinnovabili nell'ambito del *mix* energetico;
- una direttiva che istituisce un quadro giuridico finalizzato a garantire un utilizzo sicuro e compatibile con l'ambiente delle tecnologie di cattura e stoccaggio dell'anidride carbonica (CCS).

Esso è inoltre integrato da due altri atti legislativi:

- un regolamento che impone di abbattere le emissioni di CO₂ delle automobili nuove a 120 g/km – obiettivo raggiungibile gradualmente tra il 2012 e il 2015 – e a 95 g/km nel 2020;
- il riesame della direttiva sulla qualità del combustibile, che impone ai fornitori di combustibili di ridurre del 6% le emissioni di gas serra della filiera di produzione dei combustibili entro il 2020.

L'UE punta abbattere del 20% le emissioni di gas ad effetto serra entro il 2020 (rispetto ai livelli del 1990) promuovendo l'impiego delle energie rinnovabili e limitando i consumi energetici. Tali misure ridurranno anche la dipendenza dalle importazioni di gas e idrocarburi e proteggeranno l'economia dalla volatilità dei prezzi energetici e dall'incertezza delle forniture.²⁹

Con il pacchetto clima-energia l'UE lancia una sfida al mondo proponendosi di diventare l'area più virtuosa a prescindere dall'impegno assunto dagli altri paesi industrializzati.³⁰

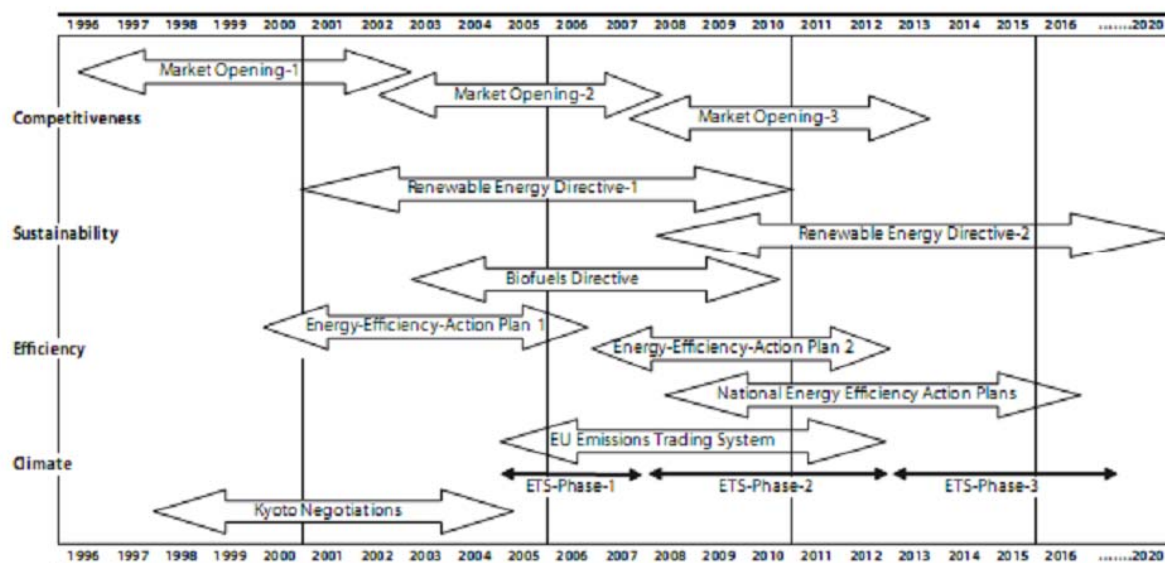
L'evoluzione della politica energetica comunitaria, illustrata da questi paragrafi, può essere sintetizzata con il grafico 3, elaborato dall'Eurostat, che ricostruisce le tappe principali del processo, tra passato, presente e futuro.

²⁸ ENEA, *Rapporto energia e ambiente 2008 – Analisi e scenari*, Roma, 2009.

²⁹ V. TERMINI, *Ambiente e energia: l'Unione Europea oltre Kyoto*, ASTRID, 2009.

³⁰ V. in questo senso: C. CORAZZA, *op. cit.*, pag. 19.

Grafico 3: Le tappe della politica energetica dell'UE



Fonte: EUROSTAT 2009

Da notare che il processo è in fase di continua evoluzione tanto che:

- la liberalizzazione dei mercati energetici sta entrando nella sua terza fase (competitività);
- la legislazione sulle energie rinnovabili sta entrando nella sua seconda fase mentre un primo ciclo della legislazione sui biocarburanti si sta completando (sostenibilità);
- il secondo Piano d'Azione per l'Efficienza Energetica è stato da poco avviato (efficienza);
- il sistema dell'Emission Trading Europeo, è entrato in una seconda fase (tutela del clima).³¹

5. Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona

Il 1° dicembre 2009 è entrato in vigore il Trattato di Lisbona,, che ha messo fine a diversi anni di negoziati sulla riforma istituzionale. Il Trattato di Lisbona modifica il Trattato sull'UE e il Trattato che istituisce la Comunità Europea, senza tuttavia sostituirli. Il primo manterrà il suo titolo attuale mentre il secondo sarà denominato "Trattato sul funzionamento dell'Unione europea" (TFUE). Il nuovo Trattato dota l'Unione del quadro giuridico e degli strumenti necessari per far fronte alle sfide del futuro e rispondere alle aspettative dei cittadini.

Le intenzioni che hanno ispirato la redazione del documento possono essere così sintetizzate: un'Europa più democratica e trasparente, basata sul rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, in grado di offrire ai suoi cittadini maggiori opportunità di far sentire la loro voce e una più chiara ripartizione delle competenze a livello europeo e nazionale. Infatti, considerando quest'ultima problematica, la categorizzazione delle competenze consente di definire in modo più preciso i rapporti tra gli Stati membri e l'UE. In tema di competenze concorrenti, l'art. 4 TFUE le elenca come segue:

³¹ EUROSTAT, *Panorama of Energy – Energy statistics to support EU policies and solutions*, Bruxelles, Belgium, 2009.

ARTICOLO 4 TFUE: COMPETENZE CONCORRENTI

1. L'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri quando i trattati le attribuiscono una competenza che non rientra nei settori di cui agli articoli 3 e 6.

2. L'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori:

- mercato interno,
- politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato,
- coesione economica, sociale e territoriale,
- agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare,
- **ambiente**,
- protezione dei consumatori,
- trasporti,
- reti trans europee,
- **energia**,
- spazio di libertà, sicurezza e giustizia,
- problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato

Come è possibile notare, energia e ambiente rientrano tra le competenze concorrenti tra Unione e stati membri.

Non bisogna dimenticare che il Trattato di Lisbona migliora la capacità di azione dell'UE in diversi settori prioritari: in ambiti come la politica energetica, la salute pubblica, la protezione civile, i cambiamenti climatici, i servizi di interesse generale, la ricerca, lo spazio, la coesione territoriale, la politica commerciale, gli aiuti umanitari, lo sport, il turismo e la cooperazione amministrativa.

Su energia e ambiente l'Unione potrà legiferare in maniera diretta in materie come lo sviluppo sostenibile e il cambiamento climatico. In questo scenario il ruolo del Parlamento Europeo non sarà solo consultivo ma decisionale.³²

Vengono introdotti per la prima volta e risultano quindi una novità assoluta:

- il riferimento alla promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici;
- il riferimento, in ambito energetico, allo spirito di solidarietà tra gli Stati membri e alla promozione dell'interconnessione delle reti energetiche.

Come osserva Corazza: «Siamo di fronte a un importante salto di qualità nel processo di integrazione europea, influenzato, come emerge anche dai lavori preparatori, dalla crescente urgenza di risolvere la sicurezza dell'approvvigionamento, del costo dell'energia e della sostenibilità ambientale».³³

L'UE potrà trarre vantaggio anche dalle sinergie tra ambiente e energia generate dalla nuova competenza sancita dal Trattato in tema di lotta ai cambiamenti climatici all'art. 191 del TFUE.

³² V. in questo senso: C. CORAZZA, *Ecoeuropa – Le nuove politiche per l'energia e il clima*, Milano, 2009 e A. DI PIPPO, *I beni pubblici europei: energia e ambiente*, ASTRID, 2009.

³³ C. CORAZZA, *Ecoeuropa – Le nuove politiche per l'energia e il clima*, Milano, 2009, pag. 11.

6. L'energia nel Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona rappresenta un strumento importante per l'UE che consente di promuovere la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, oltre all'incremento dell'utilizzo di risorse sostenibili e competitive.³⁴

Un capitolo specifico del trattato, il nuovo Titolo XXI e l'articolo 194 del TFUE, introducono una base giuridica *ad hoc* per la politica dell'Unione in tale settore. In particolare, l'articolo 194 definisce i principali ambiti e gli obiettivi generali della politica energetica:

- funzionamento del mercato dell'energia,
- sicurezza dell'approvvigionamento energetico,
- efficienza e risparmio energetico,
- sviluppo di energie nuove e interconnessione delle reti.

Viene introdotto per la prima volta il *principio di solidarietà*, per far sì che un paese che si trovi in gravi difficoltà in termini di approvvigionamento energetico possa contare sull'aiuto degli altri Stati membri.

La procedura legislativa ordinaria è prevista per le misure tese a garantire il funzionamento del mercato dell'energia e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione, nell'ambito di una politica a sostegno del risparmio energetico, dell'efficienza energetica, dello sviluppo di energie nuove e rinnovabili e dell'interconnessione tra reti energetiche.³⁵

Resta ferma, tuttavia, la non incidenza dei provvedimenti assunti dall'Unione sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura dell'approvvigionamento energetico del medesimo.³⁶

L'introduzione di una specifica base giuridica per l'energia può tradursi in un prezioso strumento per rafforzare la natura globale e integrata della nuova politica energetica dell'Unione. Sulla base del "nucleo storico" della dimensione interna dei mercati dell'energia elettrica e del gas, si inseriranno, acquistando sempre più importanza, strategie legate alla sostenibilità ambientale e alla dimensione esterna dell'energia, con particolare evidenza attribuita alla problematica della sicurezza degli approvvigionamenti.

7. Gli assi prioritari per gli interventi

A) Il mercato interno dell'energia

La creazione di un mercato interno dell'energia è tra le priorità dell'Unione europea. Una maggiore integrazione potrebbe aumentare la concorrenza e favorire una riduzione dei prezzi, facilitare l'accesso al mercato anche alle imprese di piccole dimensioni e a quelle che investono in energie rinnovabili. Inoltre una rete energetica europea sicura dovrebbe garantire una migliore qualità dei servizi, favorire gli investimenti nelle infrastrutture, contribuire alla diversificazione delle vie di trasporto e delle fonti di energia, e quindi, alla sicurezza degli approvvigionamenti.

Verso la fine degli anni Novanta sono state poste le basi per la creazione di un mercato unico per l'energia attraverso le seguenti direttive:

- la direttiva 96/92/CE relativa al mercato interno dell'elettricità;
- la direttiva 97/22/CE, per la liberalizzazione della ricerca e produzione di petrolio e di gas eliminando le restrizioni alle parità di accesso tra le imprese;
- la direttiva 98/30/CE relativa al mercato del gas.³⁷

³⁴ A. DI PIPPO, *I beni pubblici europei: energia e ambiente*, ASTRID, 2009.

³⁵ A. DI PIPPO, *op. cit.*

³⁶ Si tratta di un inciso aggiunto su richiesta del Regno Unito.

Il processo d'integrazione del mercato interno conosce un'accelerazione nel 2003, con le direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE, rispettivamente per l'elettricità e per il gas naturale; le direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE hanno poi abrogato le due precedenti. Queste direttive hanno introdotto il diritto di accesso non discriminatorio da parte di terzi alle reti di trasporto e di distribuzione, nonché agli impianti di gas naturale liquefatto.

La Commissione europea ha perseguito una politica di liberalizzazione del settore elettrico e del gas tentando di sottrarre le reti di trasporto e distribuzione al controllo dei vecchi monopoli integrati, i cosiddetti "campioni nazionali". Il completamento del mercato interno è finalizzato a stimolare la concorrenza nel settore energetico e ad abbassare i prezzi per i clienti (consumatori industriali o privati). L'obiettivo è un'autentica rete europea, unica, i cui presupposti sono la creazione di un organismo unico di regolamentazione della rete e la politica dell'*unbundling*.³⁸

Dal 1° luglio 2004 "tutti i clienti industriali" e dal 1° luglio 2007 "tutti i clienti civili" (i clienti che acquistano per il proprio consumo domestico, cioè le famiglie) possono liberamente scegliere il proprio fornitore.

Nella fase iniziale della liberalizzazione, i prezzi dell'elettricità sono stati inferiori a quelli del 1997 (in termini reali) nonostante l'aumento dei prezzi del petrolio, del gas e del carbone.

L'integrazione dei mercati nazionali dell'elettricità e del gas è ancora lontana per:

- l'esistenza di barriere all'ingresso;
- l'uso inadeguato delle infrastrutture esistenti;
- l'insufficiente interconnessione delle reti elettriche tra molti Stati Membri che comporta fenomeni di congestione alle frontiere.

B) La sicurezza degli approvvigionamenti

Per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, l'UE opera su due fronti, uno interno e l'altro esterno.³⁹

- Sul piano interno, le istituzioni europee perseguono due obiettivi:
 - a) il contenimento della domanda di energia degli stati membri
 - b) la promozione dell'autosufficienza energetica, soprattutto tramite lo sviluppo di fonti alternative ai combustibili fossili.
- Sul piano esterno l'Unione punta a una diversificazione delle forniture con l'obiettivo di ridurre la dipendenza di molti stati membri da un unico produttore, la Russia (ciò vale soprattutto per le forniture di gas). A questo scopo, l'UE intavola 'dialoghi regionali' con vari paesi.⁴⁰

La sicurezza degli approvvigionamenti rappresenta una problematica piuttosto seria per l'UE poiché si traduce in una consistente dipendenza energetica dall'estero (con un'importazione di circa il 54% delle fonti primarie), vista la scarsa disponibilità di risorse al suo interno. I grafici 4, 5 e 6 forniscono dei dati interessanti per valutare l'entità di tale dipendenza riferita ad alcuni ambiti specifici: dipendenza energetica dall'estero (energia primaria totale inclusa la biomassa - grafico 4), dipendenza dalle importazioni di petrolio (grafico 5) e dipendenza dalle importazioni di gas naturale (grafico 6).

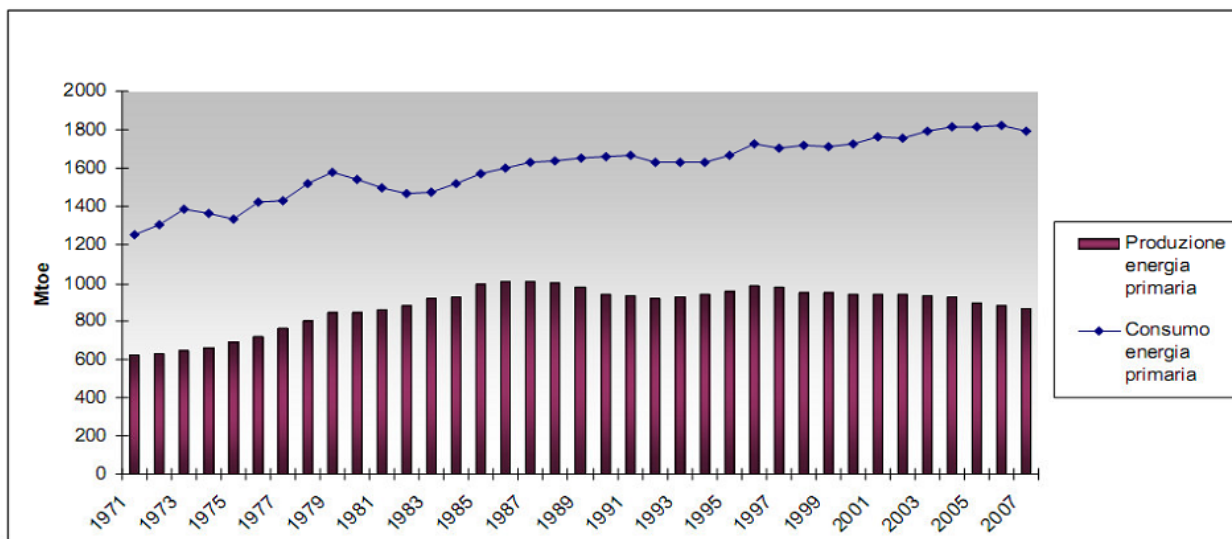
³⁷ Da notare che la creazione del mercato unico nel 1993 ha reso necessaria l'armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di standard tecnici, sicurezza, fiscalità e accesso ai mercati pubblici.

³⁸ A. CHECCHI, *La politica energetica dell'Unione Europea*, Dossier n. 109, Servizio Studi Senato della Repubblica, Roma, 2009.

³⁹ V. TERMINI, *Ambiente e energia: l'Unione Europea oltre Kyoto*, ASTRID, 2009.

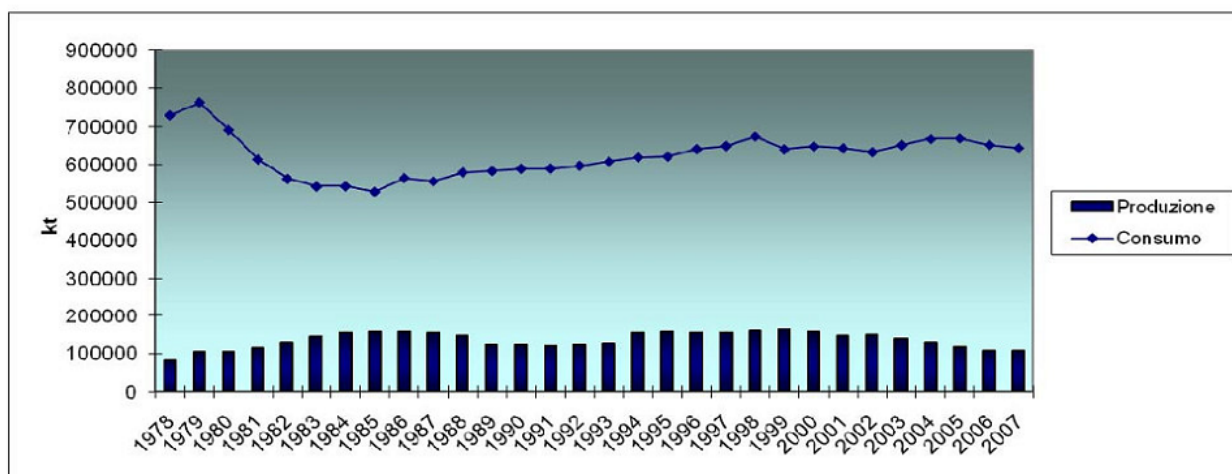
⁴⁰ La Commissione Europea ha adottato nel 2000 il Libro verde "verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico". COMMISSIONE EUROPEA, *Libro Verde: verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico*, COM (2000)769, novembre 2000.

Grafico 4: Dipendenza energetica dall'estero dell'UE-27 (energia primaria totale, inclusa la biomassa)



Fonte: elaborazione ASTRID su dati WEC Italia / Enerdata, luglio 2008.

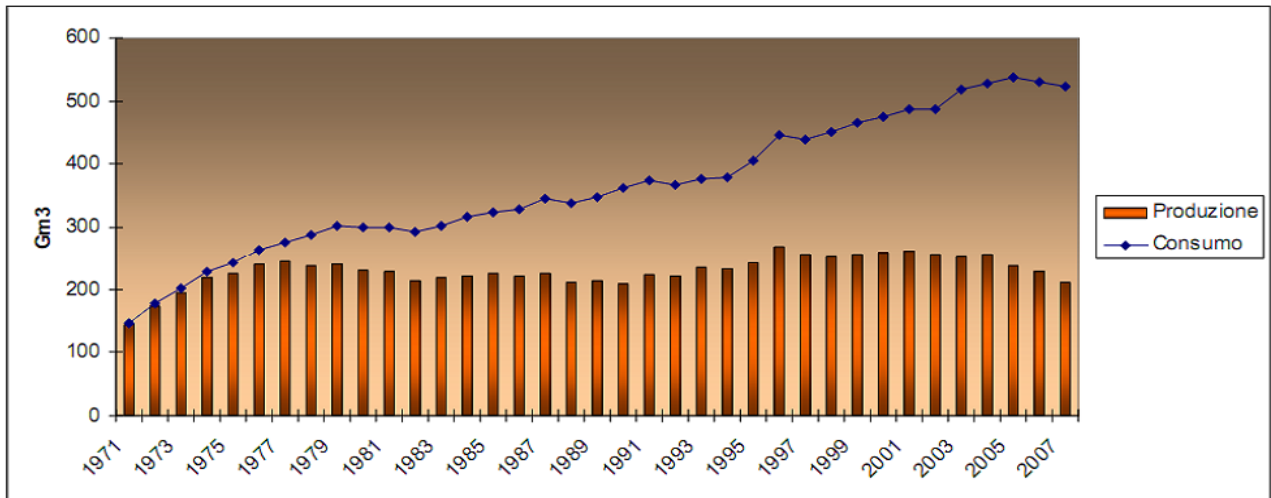
Grafico 5: Dipendenza energetica dall'estero per il petrolio dell'UE- 27



Fonte: elaborazione ASTRID su dati WEC Italia / Enerdata, luglio 2008.

Grafico 6: Dipendenza energetica dall'estero per il gas naturale dell'UE

27



Fonte: elaborazione ASTRID su dati WEC Italia / Enerdata, luglio 2008.

C) L'efficienza energetica

Dopo i combustibili fossili, l'efficienza rappresenta virtualmente la seconda risorsa energetica. Essa permetterebbe, di ridurre la domanda di energia di quasi il 20% rispetto al tendenziale anche in scenari di lungo termine (2050).⁴¹ L'efficienza energetica può contribuire all'abbattimento delle emissioni climalteranti: del 65-70% nel medio termine (2030) e per circa il 45% (17% nei trasporti, 10% nell'industria, 18% nel residenziale) nel lungo termine (2050). Sul piano tecnologico si articola in una serie d'interventi che riguardano riscaldamento, condizionamento e isolamento degli edifici, illuminazione, processi e componenti per la produzione industriale, modalità e mezzi di trasporto, conversione dell'energia.⁴²

D) Le energie rinnovabili

Lo sviluppo delle energie rinnovabili è considerato fondamentale perché contribuisce sia a ridurre le emissioni di gas serra sia a mitigare la dipendenza dall'estero dell'Unione.

Le energie rinnovabili costituiscono attualmente solo circa il 7% del consumo interno di energia dell'UE. Tuttavia, dal 1997 a oggi, il loro contributo al consumo di energia è più che raddoppiato.

La Commissione stima che l'obiettivo di portare al 20% la percentuale di energia prodotta da fonti rinnovabili entro il 2020, permetterà riduzioni fino a 600-900 milioni di tonnellate di CO₂ l'anno, equivalenti a 150-200 miliardi di euro di risparmi se la quotazione della tonnellata di CO₂ sui mercati delle emissioni (Emission Trading), dovesse arrivare a 25 euro.

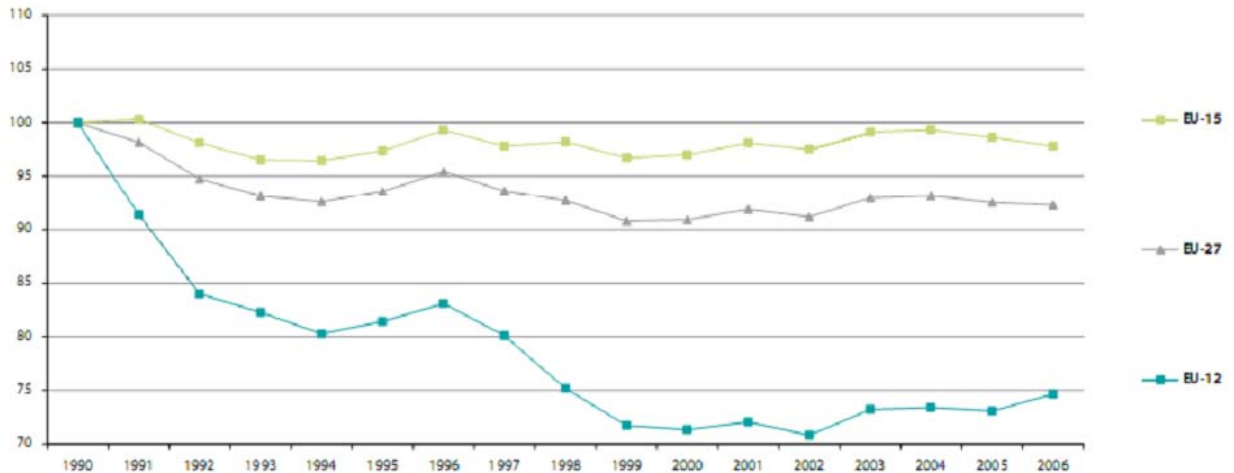
Lo sviluppo delle fonti alternative a quelle fossili garantirebbe la sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'UE riducendo la fattura energetica legata all'aumento dei prezzi dei combustibili fossili (raggiungendo l'obiettivo del 20% nel 2020, i risparmi annui saranno pari a più di 250 milioni di tep entro il 2020, di cui circa 200 milioni di tep legati alle importazioni).

⁴¹ ENEA, *Rapporto energia e ambiente 2007-2008 - L'analisi*, Roma, 2009.

⁴² La Commissione ha pubblicato nel 2005 il libro verde sull'efficienza energetica. COMMISSIONE EUROPEA, *Libro Verde sull'efficienza energetica: fare di più con meno*, COM (2005)265, giugno 2005.

Il costo aggiuntivo medio annuo necessario per raggiungere l'obiettivo del 20% è stimato tra 10 e 18 miliardi di euro, in funzione dei prezzi dell'energia e degli sforzi di ricerca compiuti.

Grafico 7: Trend emissivi di gas serra nell'UE⁴³



Fonte: Agenzia Europea per l'Ambiente, 2008

Il Grafico 7 mostra l'andamento delle emissioni di gas serra in funzione della composizione dell'UE: si riscontra un trend decisamente decrescente, rispetto all'anno di riferimento (1990), se si considera il solo gruppo di 12 stati che inizialmente aderirono all'Unione, mentre il progressivo allargamento dell'Unione determina un innalzamento del livello di emissioni di gas climalteranti nel periodo considerato (1990-2006).

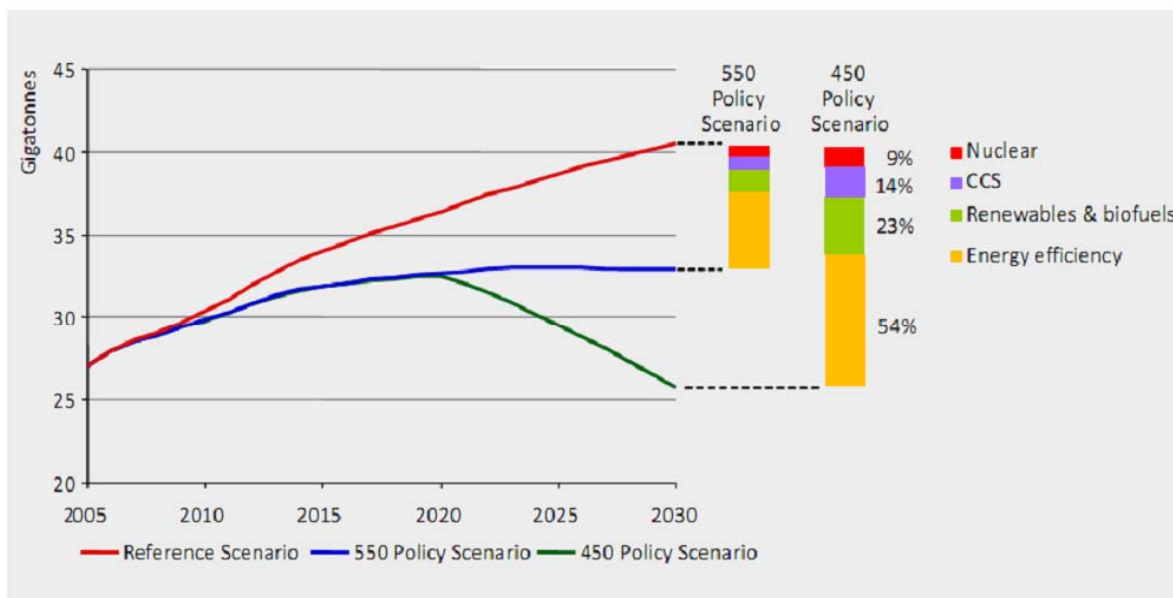
E) Cattura e stoccaggio della CO₂

Per conseguire una riduzione efficace delle emissioni di gas a effetto serra l'UE farà anche ricorso alle tecnologie di cattura e stoccaggio della CO₂ (CCS) (soprattutto per le emissioni provenienti dalle centrali elettriche che utilizzano combustibili fossili).

Lo sviluppo e l'utilizzazione commerciale di queste tecnologie comportano costi molto elevati, dell'ordine di svariati miliardi di euro, complessivamente, e di diverse centinaia di milioni di euro per impianto. La Commissione ha proposto un quadro normativo per l'avvio delle attività di stoccaggio della CO₂ in una proposta di direttiva specifica e l'inserimento delle attività CCS nel sistema di scambio ETS.

Grafico 8: Gli scenari legati ai cambiamenti climatici

⁴³ Index 1990=100.



Fonte: IEA 2009

Secondo le previsioni dell'Agenzia Internazionale dell'Energia (IEA) l'impiego delle energie rinnovabili, l'efficienza energetica e la cattura e lo stoccaggio della CO₂ contribuiranno in modo significativo alla riduzione delle emissioni di gas climalteranti. Infatti, come si evince dal Grafico 8 (fatto 100 il totale degli interventi), questi tre elementi (insieme all'uso dell'energia nucleare, che come è noto non comporta alcuna emissione di gas serra) avranno un ruolo determinante nella stabilizzazione della quantità di gas serra nell'atmosfera: una stabilizzazione del livello atmosferico di CO₂ a 450 ppm (compatibile con un aumento della temperatura terrestre di circa 2°C) sarà perseguibile attraverso incrementi dell'efficienza energetica (54%), con un impiego maggiore di fonti rinnovabili e di biocarburanti (23%) e con l'impiego della tecnologia di cattura e stoccaggio della CO₂ (CCS, 14%), mentre al nucleare spetterà la quota restante degli interventi.

8. Conclusioni

Il futuro della politica energetica comunitaria è diventato una delle principali preoccupazioni dell'UE, che nel corso degli ultimi decenni ha intensificato i suoi interventi in questo settore strategico. Peraltro, la situazione attuale, internazionale ed europea, è caratterizzata da una domanda di energia in continuo aumento e dalla crescente consapevolezza di dover coordinare gli sforzi a livello internazionale per raccogliere la sfida posta dal cambiamento climatico. Di qui la necessità di elaborare un'innovativa strategia d'intervento modellata su un nuovo approccio basato sul nesso esistente tra energia e cambiamenti climatici, in modo da riorientare gli attuali modelli energetici di produzione e di consumo verso la sostenibilità nel contesto di un futuro a basse emissioni di gas serra.

La nuova politica energetica dell'UE si articola su un'agenda che comprende obiettivi di fondamentale importanza di sostenibilità, competitività e sicurezza degli approvvigionamenti.⁴⁴ Il pacchetto clima rappresenta un impegno per la realizzazione di questi obiettivi, così come la presentazione del terzo pacchetto sul mercato interno del gas e dell'energia elettrica, che mira a renderlo sempre più trasparente e competitivo. Infine, le iniziative in ambito ETS (Emission

⁴⁴ C. CORAZZA, *Ecoeuropa – Le nuove politiche per l'energia e il clima*, Milano, 2009, p. 224.

Trading Scheme), associate al sostegno alla ricerca, rendono la realtà energetica comunitaria molto dinamica.

Il Trattato di Lisbona, con l'introduzione dell'articolo 194 dedicato all'energia, potrà influire positivamente su questa strategia operativa. Infatti, come osservano vari autori, esso porterà a un riconoscimento della natura globale e integrata della politica energetica europea.⁴⁵ In questo contesto, accanto al nucleo storico della dimensione interna dei mercati liberalizzati dell'elettricità e del gas, tematiche come la sostenibilità ambientale e la dimensione esterna dell'energia, con particolare riferimento al tema della sicurezza degli approvvigionamenti energetici, assumeranno il ruolo di variabili chiave.

Come osserva Lombardo, per valutare la reale portata innovativa dell'articolo 194 del Trattato di Lisbona è necessario considerarla nell'ambito del processo d'integrazione europeo nel settore energetico. Infatti: «L'articolo 194 TFUE non crea ex novo una competenza comunitaria, mirando piuttosto a consolidare una competenza comunitaria che, ormai per prassi consolidata, veniva esercitata in via di fatto ricorrendo a una pluralità di fondamenti normativi».⁴⁶ Questo non significa sminuire la portata delle novità introdotte dal Trattato. Al contrario, grazie al nuovo quadro normativo, la politica energetica dell'Unione troverà finalmente la sua base giuridica *ad hoc*. Le istituzioni comunitarie, ad esempio, non dovranno più dimostrare che l'adozione delle misure energetiche, sia necessaria al raggiungimento di uno degli scopi previsti dal Trattato. Non bisogna dimenticare che l'estensione della procedura di co-decisione alla competenza energetica incrementerà il ruolo del Parlamento Europeo nella formazione degli atti in materia di energia. Di conseguenza: «L'articolo 194 TFUE potrà dunque rivelarsi un importante strumento di garanzia per un approccio globale e coerente della legislazione europea e potrà offrire una nuova legittimazione politica all'azione dell'Unione in materia di energia».⁴⁷

Altri autori, tra i quali Checchi, ritengono cruciale la problematica di come bilanciare le politiche energetiche e ambientali dell'Unione con le altre priorità economiche, in particolare se quest'ultima dovesse continuare ad essere la sola, a livello globale, ad avviare un ambizioso piano di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.⁴⁸ In effetti, è possibile notare che, «da questo punto di vista la conclusione di un nuovo accordo sul clima, che includa anche le economie emergenti come Cina, India o Brasile, diventa un elemento essenziale, per quanto complementare, della politica energetica dell'UE».⁴⁹

Appare quindi evidente l'importanza di una politica energetica europea pienamente integrata in grado di fornire un adeguato ambito normativo per affrontare la complessità delle problematiche legate a questo settore, sia all'interno dell'UE sia a livello internazionale. Grazie a un simile strumento l'Unione potrebbe ricoprire l'ambizioso ruolo di *leadership* mondiale nella risposta alla sfida lanciata dai cambiamenti climatici, guidando i suoi Stati membri e, in generale, la Comunità Internazionale verso un nuovo paradigma energetico liberato dalla dipendenza dai combustibili fossili.

BIBLIOGRAFIA

M. ARCELLI, S. DA EMPOLI, M. SAPIENZA, *Il settore energetico in Europa*, Catanzaro, 2006;
F. BASTIANELLI, *La politica dell'Unione Europea e la situazione dell'Italia*, in *CI*, 2006, pp. 443-468;
A. CHECCHI, *La politica energetica dell'Unione Europea*, Dossier n. 109, Servizio Studi Senato della Repubblica, Roma, 2009;

⁴⁵ V. per tutti: M. LOMBARDO, *L'impatto del Trattato di Lisbona sulla politica energetica europea*, in *Diario Europeo* n.1-2/2009, p. 53.

⁴⁶ M. LOMBARDO, *op. cit.*, p. 53.

⁴⁷ M. LOMBARDO, *op. cit.*, p. 54.

⁴⁸ A. CHECCHI, *La politica energetica dell'Unione Europea*, Dossier n. 109, Servizio Studi Senato della Repubblica, Roma, 2009.

⁴⁹ A. CHECCHI, *op. cit.*, p. 21.

COMMISSIONE EUROPEA (a), *Libro Verde: una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura*, COM (2006)105, marzo 2006;

COMMISSIONE EUROPEA (b), *Libro Verde sull'efficienza energetica: fare di più con meno*, COM (2005)265, giugno 2005;

COMMISSIONE EUROPEA (c), *Libro Verde: verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico*, COM (2000)769, novembre 2000;

COMMISSIONE EUROPEA (d), *Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili - Libro Bianco per una strategia e un piano di azione della comunità*, COM (97)599, novembre 1997;

COMMISSIONE EUROPEA (e), *Libro Bianco: una politica energetica per l'Unione Europea*, COM (95), dicembre 1995;

COMMISSIONE EUROPEA (f), *Libro Verde per una politica energetica dell'Unione Europea*, COM (94) 659, gennaio 1995;

C. CORAZZA, *Ecoeuropa – Le nuove politiche per l'energia e il clima*, Milano, 2009;

A. DI PIPPO, *I beni pubblici europei: energia e ambiente*, ASTRID, 2009;

ENEA (a), *Rapporto energia e ambiente 2008 – Analisi e scenari*, Roma, 2009;

ENEA (b), *Rapporto energia e ambiente 2007-2008 – L'analisi*, Roma, 2009;

EUROPEAN COMMISSION, *Energy and transport in figures. Statistical Pocketbook 2010*, Bruxelles, Belgium, 2010;

EUROSTAT (a), *Panorama of Energy – Energy statistics to support EU policies and solutions*, Bruxelles, Belgium, 2009;

EUROSTAT (b), *Energy, transport and environmental indicators*, Bruxelles, Belgium, 2009

E. GRIPPO, F. MANCA, *Manuale breve di diritto dell'energia*, Padova, 2008;

ISEA, *Ambiente ed energia nelle strategie comunitarie*, in *Lo stato dell'Unione Europea*, Roma, 2007;

M. LOMBARDO, *L'impatto del Trattato di Lisbona sulla politica energetica europea*, in *Diario Europeo* n.1-2/2009, pp. 48-53;

A. ORTIS, *Un approccio globale per le sfide dell'energia e dello sviluppo sostenibile*, in C. CORAZZA, *Ecoeuropa – Le nuove politiche per l'energia e il clima*, Milano, 2009.

V. TERMINI, *Ambiente e energia: l'Unione Europea oltre Kyoto*, ASTRID, 2009.

II. EUROPA: POPOLO E POPOLAZIONI

di Raimondo Cagiano de Azevedo
e Maria Rita Sebastiani

Sommario: 1. Introduzione.– 2. Dati e metodi.– 3. Analisi esplorativa dei profili demografici delle popolazioni nazionali.– 4. I profili demografici della popolazione europea.– 5. La variabilità dei profili demografici nazionali rispetto ai profili della popolazione europea.– 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Il 25 marzo 2007 è stato celebrato il 50° anniversario della firma dei Trattati di Roma, con i quali ebbe inizio la Comunità Europea, che in seguito divenne Unione Europea (UE). Lo scopo principale era quello di prevenire nuovi conflitti nel continente, sulla base di valori comuni quali libertà, democrazia e solidarietà; ed ebbe avvio con la creazione di un'unione doganale tra gli Stati aderenti, come punto di partenza per la costituzione di un mercato comune capace di assicurare la libera circolazione di beni, servizi, persone e capitali. Con il passare del tempo, le finalità e le funzioni dell'UE si sono progressivamente orientate ed aggiornate, coinvolgendo anche altri ambiti d'interesse. Sono stati istituiti organismi e strumenti per la definizione e l'attuazione di politiche comuni in campo economico, sociale e politico. Il grande mercato è stato perfezionato con l'Unione Monetaria. L'unificazione economico-monetaria e il perseguimento di obiettivi comuni sono stati accompagnati da un processo di formazione di un'identità comune europea, di cui sono manifestazioni simboliche la scelta di un inno musicale e di una bandiera europea; ed invece manifestazione politica, l'elezione diretta a suffragio universale dei membri del Parlamento Europeo, l'introduzione del principio di cittadinanza europea e quella dell'euro, la sottoscrizione a Nizza della Carta dei diritti fondamentali del cittadino europeo e la sottoscrizione del Trattato di Lisbona. Negli anni più recenti, la necessità di creare un'Europa politica, in grado di rafforzare la competitività e la potenza economica dell'Unione, si è concretata attraverso l'inizio di un dibattito per riformare le istituzioni e i meccanismi decisionali e attraverso l'avvio di un progetto per la definizione di una Costituzione Europea. Con diverse cadenze temporali, è aumentato il numero dei Paesi e delle popolazioni aderenti all'Unione Europea: il nucleo iniziale dei sei Paesi fondatori della Comunità Europea si è ampliato progressivamente fino ad includere, a partire dal 1° gennaio del 2007, gli attuali ventisette membri.

Il processo appena descritto è anche espressione della formazione di un popolo europeo attraverso l'integrazione di diversi popoli nazionali con l'introduzione di istituzioni e di strumenti comuni. D'altra parte, ogni popolo è anche una popolazione, nel senso che «pour peuple on entend un ensemble d'êtres humains vivant en société, habitant un territoire défini et ayant en commun un certain nombre de coutumes et d'institutions», mentre «population est un'expression utilisée en démographie pour un ensemble de personnes qui habitent un espace, une terre; les habitants d'un certain territoire» (IUSSP). Ogni popolazione è descrivibile, dal punto di vista demografico, in termini di struttura e di dinamiche naturali e migratorie. Dalle tre precedenti proposizioni, ha origine il quesito se è plausibile che le diverse popolazioni nazionali tendano a convergere nel tempo verso un'unica popolazione europea, caratterizzata da un profilo demografico comune. Il problema rientra nella questione nota come «convergenza demografica globale», che rappresenta il nucleo della teoria della transizione demografica.

Lo scopo del presente lavoro consiste nell'utilizzare opportuni metodi statistici che permettano di affrontare il problema d'interesse. Si tratta di considerare l'evoluzione temporale dei profili demografici delle popolazioni appartenenti all'Unione Europea, misurandone il grado di omogeneità.

2. Dati e metodi

Sono state prese in considerazione sei diverse configurazioni di UE, ognuna delle quali corrisponde a una certa fase di allargamento (specificatamente a sei, dieci, dodici, quindici, venticinque e ventisette membri) e i sei corrispondenti gruppi di popolazioni nazionali. Di seguito, per brevità, tali gruppi sono indicati rispettivamente con i simboli EU6⁵⁰, EU10⁵¹, EU12⁵², EU15⁵³, EU25⁵⁴, EU27⁵⁵.

Per ognuna delle ventisette popolazioni nazionali, sono state considerate le serie storiche annuali dei tassi di natalità, di mortalità, d'incremento naturale, di mortalità infantile, di fecondità totale e, inoltre, quelle della speranza di vita alla nascita per sesso, per ciascuno degli anni compresi tra il 1960 e il 2007. Ciascuna di queste serie annuali costituisce un profilo demografico individuale. Per gli anni fino al 2003, sono stati acquisiti i dati pubblicati dal Consiglio d'Europa (COUNCIL OF EUROPE), mentre per gli anni successivi sono state utilizzate le informazioni fornite dalle Nazioni Unite (UNITED NATIONS). Talune serie storiche sono peraltro incomplete; in particolare, le serie più lacunose sono quelle della speranza di vita alla nascita, mentre dal punto di vista territoriale le lacune maggiori riguardano i gruppi EU25 ed EU27.

In primo luogo, è stata studiata l'evoluzione temporale dei profili demografici individuali, determinando specificità e consonanze tra i percorsi di transizione. Per tutti gli indicatori in esame, l'andamento temporale del campo di variazione (cioè la distanza tra il massimo e il minimo valore dell'indicatore nell'anno) consente di formulare un'ipotesi di convergenza demografica delle popolazioni nazionali verso un profilo comune, soprattutto nel caso dei primi quattro gruppi. Sulla scorta di questa considerazione, per ciascuno dei sei indicatori sono stati tracciati i sei profili europei comuni (uno per ogni gruppo di popolazioni). In particolare, nel caso della natalità, della mortalità, dell'incremento naturale e della mortalità infantile sono stati calcolati i tassi a livello di popolazione complessiva europea. Nel caso del tasso di fecondità totale e della speranza di vita alla nascita, il valore dell'indicatore a livello di popolazione complessiva europea è stato approssimato mediante la media aritmetica semplice calcolata sull'insieme delle popolazioni del gruppo. Per ogni componente demografica è stata confrontata l'evoluzione temporale dei profili comuni, per accertare se i vari allargamenti dell'UE abbiano determinato instabilità nel comportamento medio del gruppo. Infine, per verificare se le diverse popolazioni europee convergano effettivamente verso un profilo demografico comune, è stata misurata la variabilità dei profili individuali dentro ciascun gruppo, utilizzando un indice assoluto definito in forma di scostamento quadratico medio ponderato dal profilo comune (Sebastiani). Se la variabilità è bassa, significa che i profili individuali convergono verso il profilo comune del gruppo. Al contrario, se la variabilità è alta significa che i profili individuali sono piuttosto differenti tra di loro e rispetto al profilo comune del gruppo. Allo scopo di confrontare i vari gruppi di popolazione in termini di variabilità ordinandoli dal più omogeneo al più eterogeneo, è stato utilizzato un indice normalizzato che assume valori compresi tra zero e uno, ottenuto a partire dall'indice assoluto sopra descritto. Per questioni di natura metodologica, è stato possibile applicare l'indice normalizzato soltanto nel caso dei tassi di natalità, di mortalità e di mortalità infantile.

⁵⁰ Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Germania (fino al 1990 è stata considerata soltanto la Repubblica Federale Tedesca).

⁵¹ EU6 più Danimarca, Grecia, Irlanda e Regno Unito.

⁵² EU10 più Portogallo e Spagna.

⁵³ EU12 più Austria, Finlandia e Svezia.

⁵⁴ EU15 più Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Slovenia, Ungheria.

⁵⁵ EU25 più Bulgaria e Romania.

3. **Analisi esplorativa dei profili demografici delle popolazioni nazionali**

Natalità. I profili delle popolazioni del gruppo EU6 sono molto simili tra loro. Dopo un lieve aumento durante gli anni '60, i tassi diminuiscono rapidamente ovunque e in maniera quasi costante (da 16–21 ‰, a 8–13 ‰). I raggruppamenti EU10, EU12 e EU15 condividono il comportamento generale appena descritto ma con qualche diversità. I gruppi EU25 e EU27 hanno un comportamento più diversificato al loro interno; tuttavia, anche qui, la natalità tende a diminuire ovunque, sebbene i vari profili siano caratterizzati da una sfasatura temporale e da alternanze varie nell'andamento.

Mortalità. Tutti i profili del gruppo EU6 tendono a convergere verso un livello medio di mortalità pressoché stazionario (tra 8 e 10 ‰). Questo fenomeno di convergenza si ripropone anche per i gruppi EU10, EU12 e EU15, fatta eccezione per i profili di Irlanda e Grecia. Nei gruppi EU25 e EU27 la diversità tra i profili tende addirittura a crescere nel tempo in particolare dal 1977 e con una forte impennata nel 1994 (il campo di variazione è uguale a 9,4 ‰). Ciò dipende dal fatto che le popolazioni dell'Europa orientale presentano profili nettamente diversi da quelli delle altre popolazioni: lì, i tassi aumentano, soprattutto durante gli anni '90; poi si stabilizzano quasi ovunque.

Incremento naturale. I profili delle popolazioni del gruppo EU6 sono molto simili tra loro e la somiglianza si rafforza nel corso del tempo. In generale, i tassi presentano un andamento fortemente decrescente fino al 1974 e pressoché stazionario dopo quella data. Nei gruppi EU10, EU12 e EU15 l'omogeneità interna tende ad aumentare nel corso del tempo, con una certa alternanza dovuta al comportamento anomalo dell'Irlanda. I profili delle popolazioni dei gruppi EU25 e EU27 presentano forme diverse tra loro e tuttavia mostrano la stessa tendenza alla riduzione dei livelli d'incremento naturale. Nel 2007 molte popolazioni dell'Europa dell'Est hanno tassi negativi.

Fecondità totale. Tutti i profili delle popolazioni del gruppo EU6 mostrano un andamento decrescente. I tassi diminuiscono quasi ovunque fino alla fine degli anni '70; poi, tranne che in Italia e in Germania, si ha una lenta ripresa fino a valori compresi tra 1,6 e 2. Nei gruppi EU10, EU12 e EU15, vi è una minore omogeneità. L'Irlanda presenta sempre i valori più elevati. Nei gruppi EU25 e EU27 vi è una maggiore diversità interna. Le popolazioni dell'Europa dell'Est hanno profili diversi rispetto a quelli delle popolazioni occidentali: i tassi fluttuano almeno fino alla fine degli anni '70, dopo tendono a scendere notevolmente fino a valori minimi compresi tra 1,25 e 1,64.

Mortalità infantile. È la componente per la quale risulta più evidente il processo di convergenza dei profili demografici verso un modello comune, caratterizzato da una tendenza decrescente che culmina con un abbattimento dell'incidenza del fenomeno. Questo accade per tutti i gruppi ma con caratteristiche differenti. Nei raggruppamenti EU25 e EU27, i profili delle popolazioni dell'Europa orientale mostrano una maggiore irregolarità rispetto ai profili delle altre popolazioni. Nel gruppo EU27, il campo di variazione diminuisce notevolmente nel tempo (da 73,4 ‰ nel 1961 a 10,2 ‰ nel 2007) ma rimane comunque relativamente elevato a causa della situazione drammatica della Romania.

Speranza di vita alla nascita – popolazione maschile. Le popolazioni del gruppo EU6 presentano profili quasi coincidenti tra loro e la similarità si rafforza nel tempo. La speranza di vita alla nascita aumenta quasi ovunque in modo continuo. I profili delle popolazioni dei gruppi EU10, EU12 e EU15 sono tutti caratterizzati da un trend crescente ma con ritmi di crescita diversi. I profili delle popolazioni dei gruppi EU25 e EU27 presentano comportamenti contrastanti; la diversità aumenta dal 1972, diviene evidente dal 1988 al 1994 (per la riduzione dell'indicatore in molte popolazioni orientali, il campo di variazione passa da 8,1 a 17) e poi si riduce. In quasi tutte le popolazioni dell'Europa dell'Est (a parte la Bulgaria), nel periodo finale la speranza di vita alla nascita aumenta.

Speranza di vita alla nascita – popolazione femminile. L'analisi effettuata ripropone le stesse caratteristiche generali osservate nel caso della popolazione maschile, ma con una minore accentuazione delle differenze riscontrate tra i diversi gruppi. I raggruppamenti EU6, EU10, EU12 ed EU15 sono molto omogenei; qui, la speranza di vita alla nascita tende ad aumentare in modo quasi continuo quasi ovunque. I profili delle popolazioni dei gruppi EU25 e EU27 sono fortemente diversificati tra loro ma in questo caso è più evidente l'esistenza di un trend crescente del fenomeno. Come nel caso della popolazione maschile, la speranza di vita alla nascita diminuisce dal 1989 al 1994 ma in maniera più contenuta.

4. I profili demografici della popolazione europea

Natalità. I profili comuni che corrispondono ai diversi gruppi seguono uno stesso andamento e le loro curve sono quasi sovrapposte negli anni '60 e dal 1995 al 2003. Nel complesso, la natalità decresce, salvo alcuni lievi incrementi negli anni '60 e dal 2004 (l'incremento finale riguarda tutti i profili comuni tranne quello EU6). La popolazione europea EU6 presenta quasi sempre i tassi minori (da 17,9 ‰ nel 1960 a 10,1 ‰ nel 2007). I profili comuni EU10, EU12 e EU15 sono simili a quello del gruppo EU6. Le popolazioni europee dei gruppi EU25 e EU27 hanno quasi sempre tassi simili. La natalità diminuisce nel tempo (da 18,5 ‰ a 10,4 ‰) e a un ritmo più regolare rispetto agli altri profili comuni.

Mortalità. Tutti i profili comuni seguono uno stesso tipo di andamento, nel quale si alternano fasi di crescita (negli anni '60 e inoltre nel 1985, 1993 e 2003) e fasi di riduzione. Fino al 1977, l'incidenza maggiore corrisponde alle popolazioni EU6 e EU10 (in media, circa 11 ‰), mentre le popolazioni EU25 e EU27 presentano i tassi minori (in media, circa 10 ‰). Dal 1990, a causa dell'aumento della mortalità in alcune popolazioni orientali, i profili comuni dei gruppi EU25 e EU27 superano quelli delle altre popolazioni europee. Nel complesso, la mortalità diminuisce in tutti i profili comuni ma per i gruppi EU25 e EU27 la riduzione è più modesta (da circa 10 ‰ a circa 9,5 ‰).

Incremento naturale. Tutti i profili comuni presentano lo stesso andamento, che è decrescente salvo alcune fasi di aumento (ad esempio, nel 1964, negli anni '80 e dal 2004 in poi). Vi sono delle grandi similarità tra i profili comuni dei gruppi EU6 e EU10, tra quelli di EU12 e EU15 e, infine, tra quelli di EU25 e EU27. La posizione delle curve e la loro distanza reciproca rimangono costanti nel tempo. Fino al 1994 la popolazione EU6 è quella con minore ricambio naturale, mentre le popolazioni EU25 e EU27 hanno i tassi più alti. Dal 1995, si invertono i ruoli a causa dell'abbassamento dei tassi nelle popolazioni orientali. Nel complesso, i profili comuni EU25 e EU27 sono caratterizzati dalla maggiore variazione assoluta nel tempo (da 0,83 ‰ a circa 0,10 ‰).

Fecondità totale. Tutti i profili comuni presentano livelli di fecondità in diminuzione. Essi, pur condividendo alcune caratteristiche, si differenziano tra loro rispetto alla velocità con cui avviene la riduzione. Ovunque vi è un aumento dei tassi dal 1960 al 1964, poi una diminuzione e dal 2003 una ripresa. Dal 1970, la diminuzione diviene più intensa per il profilo comune EU6 (da 2,29 a 1,5 nel 1985) che raggiunge livelli inferiori rispetto agli altri profili comuni. Dal 1996 esso riprende a crescere in maniera costante (fino a 1,66). I profili comuni EU10, EU12 e EU15 sono sovrapposti per lunghi periodi e quelli dei gruppi EU25 e EU27 sono praticamente coincidenti tra loro. Questi ultimi due profili presentano i più alti livelli di fecondità dal 1975 al 1994 ma, al contrario, i livelli più bassi dal 1997 (circa 1,5).

Mortalità infantile. I profili comuni delle popolazioni EU6, EU10, EU12 e EU15 sono molto simili tra loro e dal 1991 si fondono in un'unica curva. Essi presentano un andamento fortemente decrescente nel tempo (da oltre 31 ‰ a circa 4 ‰) e la riduzione diviene particolarmente intensa a partire dagli anni '70. Le popolazioni europee dei gruppi EU25 e EU27 presentano sempre i tassi più elevati; la mortalità infantile decresce fortemente (da circa 36 ‰ a quasi 4 ‰).

Speranza di vita alla nascita – popolazione maschile. Tutti i profili comuni hanno un andamento crescente, con alcune fasi di aumento più marcato in certi anni (ad esempio, nel 1961 e nel 1970). La crescita è più rapida e significativa per i primi quattro profili comuni (da circa 68 a oltre 77); dal 1980, essi si sovrappongono. Alla situazione appena descritta, si contrappongono i profili comuni EU25 e EU27, che hanno sempre i più bassi livelli di speranza di vita alla nascita; complessivamente, i valori aumentano nel tempo (da 67 a 74–75), nonostante le riduzioni degli anni '90 causate dal peggioramento delle condizioni di vita nelle popolazioni dell'Europa dell'Est.

Speranza di vita alla nascita – popolazione femminile. L'analisi comparativa dei profili comuni suggerisce considerazioni analoghe a quelle formulate per la popolazione maschile. Tutti i profili comuni tendono a crescere; l'incremento assoluto è maggiore per i primi quattro gruppi (da circa 73 a 83). Dal 1985, il profilo comune del gruppo EU6 ha i più alti livelli di speranza di vita alla nascita. I profili delle popolazioni EU25 e EU27 sono sempre affiancati (quello del gruppo EU25 è sempre di poco al di sopra dell'altro); essi crescono seppure lentamente (da circa 72 a quasi 81). Negli anni '60, essi sono adiacenti ai profili comuni dei primi quattro gruppi; la separazione avviene dal 1973 per l'instabilità delle condizioni di vita nell'Europa orientale.

5. La variabilità dei profili demografici nazionali rispetto ai profili della popolazione europea

L'analisi della variabilità assoluta conferma che i vari gruppi di popolazioni nazionali tendono a confluire verso un modello demografico comune. Tale convergenza si realizza in tempi e con modalità differenti per le diverse popolazioni, secondo la natura della componente demografica in esame. La velocità di convergenza è più alta per le componenti demografiche caratterizzate da minore variabilità territoriale (ad esempio, natalità, fecondità totale e mortalità infantile); viceversa è più contenuta per le componenti che presentano una maggiore differenziazione geografica (ad esempio, mortalità generale e speranza di vita alla nascita). In generale, la convergenza è più rapida per i gruppi formati da popolazioni occidentali e più lenta nel caso dei raggruppamenti che comprendono anche le popolazioni dell'Europa dell'Est. I differenziali di variabilità osservati in corrispondenza dei diversi gruppi tendono a diminuire nel tempo; questo si verifica per tutte le componenti considerate, fatta eccezione per la speranza di vita alla nascita, per la quale si ipotizza una riduzione dei differenziali nel prossimo futuro.

I risultati ottenuti applicando l'indice normalizzato alle serie dei tassi di natalità, di mortalità e di mortalità infantile confermano l'esistenza di una buona omogeneità interna in tutti i gruppi (i valori dell'indice sono sempre d'intensità trascurabile).

6. Conclusioni

L'analisi dell'andamento dei profili demografici delle popolazioni nazionali suggerisce che esse tendono nel tempo ad assumere comportamenti simili. Queste affinità sono particolarmente evidenti nel caso della natalità, della fecondità totale e della mortalità infantile. Dal punto di vista territoriale, le similarità sono più intense nel caso dei raggruppamenti formati dalle popolazioni dell'Europa settentrionale, centrale ed occidentale (cioè, nel caso dei gruppi indicati con i simboli EU6, EU10, EU12 e EU15). Invece, all'interno dei gruppi EU25 e EU27, vi sono delle significative diversità tra i profili demografici delle popolazioni orientali e quelli delle altre popolazioni europee, soprattutto nel caso delle componenti demografiche legate direttamente alla mortalità. Tuttavia, in certi casi, si possono rintracciare dei segnali che fanno presupporre che nel futuro le popolazioni dell'Europa dell'Est tenderanno ad assumere caratteristiche demografiche simili a quelle delle altre popolazioni europee.

I profili demografici comuni, riferiti ai diversi stadi di aggregazione dell'UE, evolvono verso quelli tipici di popolazioni a crescita zero. La natalità decresce nel tempo, stabilizzandosi già dagli anni '90 a livelli medi di poco superiori al 10 ‰; analogamente, il tasso di fecondità totale si

riduce, attestandosi a valori al di sotto del tasso di sostituzione. A partire dalla seconda metà degli anni'70, i tassi medi di mortalità tendono a diminuire gradualmente, con modesti incrementi del fenomeno in corrispondenza di determinati anni. La mortalità infantile decresce costantemente nel corso del tempo, giungendo a valori medi al di sotto del 5 ‰. I profili comuni considerati convergono su una popolazione caratterizzata da crescente invecchiamento e da elevata speranza di vita alla nascita. La convergenza dei percorsi demografici si accompagna con l'emergere della dimensione europea delle politiche sociali ad essi collegate: la formazione delle coppie ed i rapporti intergenerazionali; l'invecchiamento demografico con la riforma delle pensioni; il distinguersi fra la mobilità interna e le migrazioni di vicinato con l'acuirsi dei problemi d'integrazione: sono alcune delle sfide e delle nuove frontiere del welfare comunitario che dovrebbero caratterizzare nuove politiche comuni coerenti con il cosiddetto modello sociale europeo.

BIBLIOGRAFIA

- R. CAGIANO DE AZEVEDO, E. AMBROSETTI, *The Europe in the new millenium: people and population*, in *Acta Universitatis Carolinae 2001 Geographica*, vol. 1, p. 13 ss.
- COUNCIL OF EUROPE, *Recent demographics developments in Europe 2005*, Strasbourg, 2006.
- IUSSP, *Multilingual Demographic Dictionary*, Paris, 1982.
- M. R. SEBASTIANI, *A variability index for spatial series of rates*, in *Atti della XLIII Riunione Scientifica SIS – Sessioni spontanee*, Cleup, Padova, 2006, p. 363 ss.
- UNITED NATIONS, *Demographic Yearbook 2007*, New York, 2009.

III. LE POLITICHE DEL LAVORO NEL QUADRO COMUNITARIO: UN DIFFICILE PERCORSO DI CONVERGENZA

di Marina Capparucci

Sommario: 1. Premessa.– 2. Riforme del mercato del lavoro, politiche attive e processi di convergenza.– 3. Sicurezza sociale, politiche passive e rischio di povertà.– 4. Dalle politiche di *flexicurity* al coordinamento delle politiche.– 5. La riforma del Patto di stabilità.– 6. Una difficile revisione dei Trattati.– 7. Un Patto che serve poco alla crescita.

1. Premessa

Il Libro bianco di Delors, presentato alla Commissione europea 1993, indicava già nel titolo gli obiettivi che i 15 stati membri dell'allora neonata Unione Europea avrebbero dovuto perseguire attraverso una politica economica comunitaria; vale a dire: la crescita, la concorrenzialità e l'occupazione. Il Consiglio di Essen dell'anno successivo recepiva tali obiettivi, precisandoli e individuando alcuni strumenti che sembravano in grado di poterli raggiungere; si trattava, cioè, di promuovere lo «sviluppo delle risorse umane tramite la formazione professionale», il «sostegno agli investimenti produttivi per mezzo di politiche salariali moderate», il «miglioramento dell'efficacia delle istituzioni del mercato del lavoro», la diffusione di iniziative locali e la promozione dell'inserimento lavorativo soprattutto di «alcune categorie specifiche come i giovani, le donne e i disoccupati di lunga durata». Nel 1997, all'interno del Trattato di Amsterdam veniva inserito un intero capitolo riguardante gli obiettivi occupazionali (Titolo VIII, art. 125 TUE) e il vertice europeo di Lussemburgo (tenutosi a novembre dello stesso anno) pose di fatto le basi di quella Strategia Europea dell'Occupazione (SEO) che fu poi ufficialmente avviata dal Consiglio di Lisbona nella primavera del 2000.

In molti documenti comunitari riguardanti le politiche del lavoro – sia relativi agli anni novanta che al decennio successivo- è stato in ogni caso ribadito quel principio di sovranità nazionale che lascia ampi margini di manovra ai singoli stati in materia di interventi occupazionali, sia pure in un quadro di coordinamento tra paesi che guidi verso obiettivi condivisi. Difatti, già il processo avviato a Lussemburgo prefigurava un quadro “di sorveglianza multilaterale” entro cui costruire una strategia comune, orientata al raggiungimento di una più elevata e migliore occupazione in tutti gli stati membri. Attualmente il “metodo del coordinamento aperto” consiste in un sistema di monitoraggio e di incentivi diretti alla diffusione delle “buone pratiche”, alla convergenza delle politiche nazionali verso finalità comuni, alla cooperazione degli stati membri. Gli obiettivi condivisi consistono sostanzialmente nei quattro pilastri della SEO, miranti rispettivamente a promuovere:

- occupabilità, attraverso misure che accrescano la capacità di trovare e/o conservare il lavoro
- imprenditorialità, laddove si incentivano lo sviluppo dello spirito imprenditoriale
- adattabilità, favorendo l'adeguamento di lavoratori e imprese ai mutamenti dell'economia
- pari opportunità, rafforzando le politiche di uguaglianza delle opportunità per tutti.

Per agevolare tale processo sono previsti (e predisposti annualmente dal Consiglio europeo) gli Orientamenti per l'occupazione, in riferimento ai quali ogni Stato membro elabora un Piano di azione nazionale (NAP), i cui risultati (in termini di performance realizzate) confluiscono nell'apposita Relazione comune sull'occupazione presentata dal Consiglio europeo. La SEO viene in buona parte finanziata dal Fondo Sociale Europeo⁵⁶

⁵⁶ Il Fondo Sociale Europeo è uno dei quattro Fondi Strutturali dell'UE, creato nel 1957 con lo scopo di migliorare l'occupabilità dei lavoratori soprattutto attraverso la formazione, contrastare la disoccupazione e rendere più competitive le imprese europee.

Tra i diversi *target* che la SEO si è prefissata, c'è quello di raggiungere, nei diversi paesi membri ed entro il 2010, un Tasso di Occupazione (T.O.) totale pari al 70%, un T.O. femminile del 60% e un T.O. del 50% per la popolazione nella classe di età 55-64 anni. Nei paragrafi che seguono si avrà modo di constatare come solo un terzo dei 27 paesi attualmente aderenti all'UE abbiano perseguito tali obiettivi.

In realtà, già nel 2003, in seguito al bilancio dei suoi primi cinque anni (COM 416/2002), la SEO è stata riformata e, in sostituzione dei quattro pilastri iniziali, venivano individuati tre nuovi grandi obiettivi (COM 6/2003):

- raggiungere la piena occupazione;
- migliorare la qualità e la produttività del lavoro;
- rinforzare la coesione e l'inclusione sociale.

In tempi più recenti - nel 2007 - è stato redatto il nuovo Trattato di Lisbona (entrato in vigore nel dicembre del 2009) che riforma e sostituisce la precedente Costituzione europea. Nel cap. IX, art. 147 viene ancora una volta sottolineata l'importanza dell'attività cooperativa degli stati membri in materia di occupazione; ma viene altresì rimarcato il suddetto principio della sovranità nazionale: «L'Unione contribuisce ad un elevato livello di occupazione promuovendo la cooperazione tra Stati membri nonché sostenendone e, se necessario, integrandone l'azione. Sono in questo contesto rispettate le competenze degli Stati membri».

Nella nota che segue, alla luce di evidenze empiriche relative ad alcuni risultati finora raggiunti dalla SEO, si avrà modo di riflettere sui motivi per i quali le politiche del lavoro messe in atto nei paesi membri stentano ad accelerare tale processo di convergenza. Si avanza l'ipotesi che una delle spiegazioni possibili possa risiedere nel fatto che i vincoli posti alla condotta dei paesi comunitari in materia di occupazione siano poco stringenti. Il metodo di coordinamento delle politiche del lavoro viene, infatti, da alcuni autori (Zenezini, 2006) definito troppo *soft* rispetto a quello che caratterizza le altre politiche economiche (monetarie, fiscali e commerciali) gestite a livello comunitario. Altra causa, forse ancora più rilevante, può rinvenirsi nello scarso grado di coordinamento che in alcuni casi sussiste tra le più generali politiche economico/occupazionali e le più specifiche politiche del lavoro: queste ultime, affinché abbiano efficacia ai fini della crescita occupazionale -e non siano semplicemente redistributive dei posti di lavoro tra le varie componenti- debbono necessariamente accompagnarsi alle (e coordinarsi con le) più generali politiche macroeconomiche di crescita del reddito e della produttività (politiche industriali e infrastrutturali, di investimento in Ricerca & Sviluppo...).

Guardando alla grave crisi economica che attualmente investe molti paesi industrializzati e non, appare evidente che gli shock provenienti dai mercati finanziari si riversano pesantemente sul mercato del lavoro (in termini di crescita della disoccupazione e di caduta del reddito pro-capite) con impatto differenziato, a seconda del grado di fragilità strutturale, della flessibilità dei mercati e del sistema di sicurezza sociale dei diversi paesi dell'area comunitaria: tanto più debole è il sistema di coordinamento tra gli interventi messi in atto nei paesi membri, nonché - all'interno di ciascuno - tra le più generali politiche macroeconomiche e le più specifiche politiche del lavoro, tanto maggiore sarà la ricaduta negativa che si manifesterà sul mercato del lavoro. Il che significa, in altri termini, che possono essere penalizzati proprio quei paesi che già sono in coda nella graduatoria di alcune performance occupazionali e sociali: tra questi non ultima (ma talvolta proprio "ultima" in alcune graduatorie) l'Italia stessa.

2. Riforme del mercato del lavoro, politiche attive e processi di convergenza

A metà degli anni novanta molti paesi europei hanno avviato riforme sui rispettivi mercati del lavoro, mirando soprattutto ad accrescere il grado di flessibilità nell'impiego del fattore lavorativo: diffondendo il ricorso a forme di contrattualità atipica, promuovendo l'imprenditorialità e il lavoro autonomo, comprimendo oneri sociali e costi salariali...) e a ridurre

il grado di protezione del posto di lavoro (ritoccando le normative che regolamentano i licenziamenti individuali e collettivi, rendendo più restrittive le condizioni di eleggibilità e la durata dei sussidi di disoccupazione...), nonché rivedendo le modalità di pensionamento dei lavoratori occupati (Samek Lodovici, Semenza, Torchio, 2007)

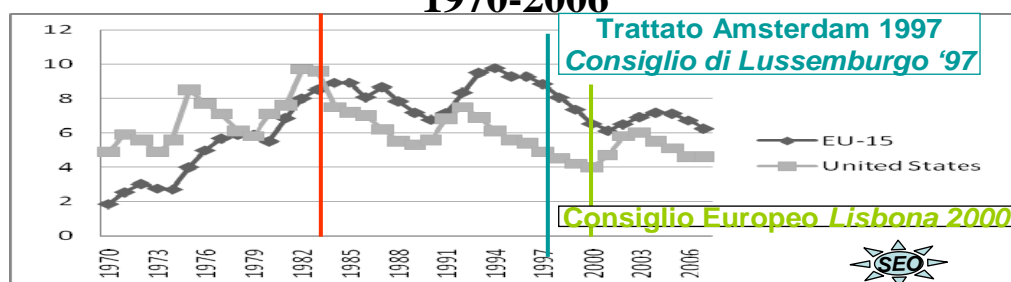
Molte di queste politiche risentivano del dibattito teorico-politico (OCSE, 1994; Blanchard 1999) che si era sviluppato intorno all'evidenza empirica relativa al confronto delle performance occupazionali USA-EUROPA. Difatti, a seguito degli shock petroliferi degli anni settanta, il tasso di disoccupazione dell'Europa -che per circa un quarto di secolo era stato più basso di quello registrato nel nuovo continente- a metà degli anni ottanta aveva superato quello degli Stati Uniti, per rimanere ancora per decenni su valori "costantemente" superiori: dinamica questa che doveva rappresentare una riprova della tendenziale maggiore rigidità dei mercati del lavoro del vecchio continente, a fronte della proverbiale flessibilità del sistema occupazionale statunitense. Mentre quest'ultimo sembrava riassorbire facilmente gli effetti di shock esogeni- facendo declinare il tasso di disoccupazione e rapidamente crescere i relativi T.O. (fino a toccare il 75% al termine degli anni novanta)- il vecchio continente a malapena raggiungeva un T.O. del 65% nel 2000 (fig.1.) Le politiche del lavoro furono pertanto concepite per lo più come interventi volti a promuovere la flessibilità (contrattuale) nell'impiego e nella remunerazione delle diverse componenti lavorative.

All'interno della media europea esistono ancor'oggi forti eterogeneità sia nei tassi di occupazione totali che in quelli riferiti alle componenti lavorative prese a riferimento per gli obiettivi della SEO: la Danimarca, ad esempio, ha già da tempo raggiunto i target prefissati e supera attualmente le performance occupazionali degli USA (tranne che per la componente anziana delle forze di lavoro); così pure in genere i paesi scandinavi, la Germania e il Regno Unito. Al contrario, molti paesi dell'area mediterranea – Italia inclusa – nonostante i significativi progressi compiuti nell'ultimo decennio, rimangono ancora distanti dalla media delle performance comunitarie e dagli obiettivi SEO. In particolare, nell'economia italiana si riscontrano ancora forti differenze nelle opportunità occupazionali distinte per genere e per età.

Fig.1

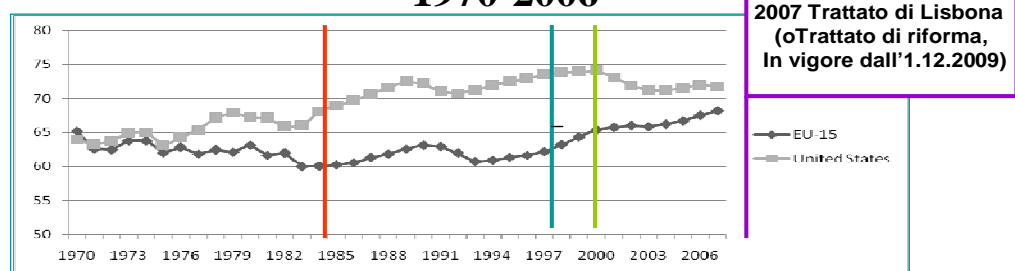
Tasso di disoccupazione

1970-2006



Tasso di occupazione

1970-2006



Fonte: Elaborazione su dati OECD.

Tab. 1 - Tassi di occupazione, Paesi Ocse - 1998, 2008

	Totale		Donne		Anziani	
	% pop. (15-64)		% pop. (15-64)		% pop. età 55-64	
	199	200	1998	20	1998	2008
Australia	8	8	59.6	08	66.	57.4
Austria	8	1	58.5	8	65.	41.0
Belgium	3	0	47.5	7	55.	32.8
Canada	9	7	63.5	1	70.	57.5
Czech Republic	5	6	58.7	6	57.	47.6
Denmark	75.	78.	70.3	74.	50.4	57.7

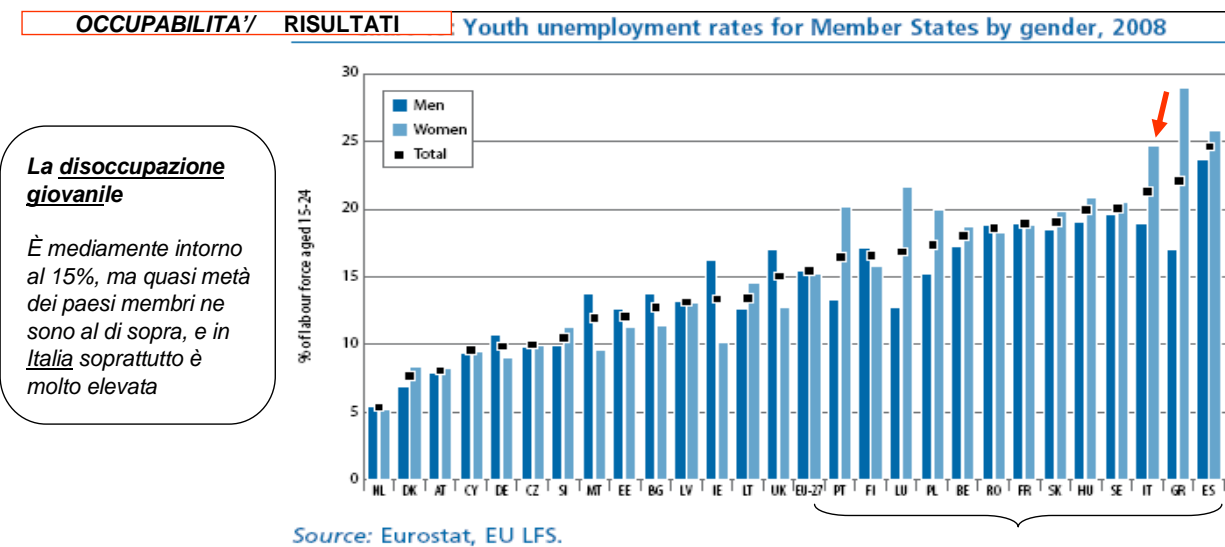
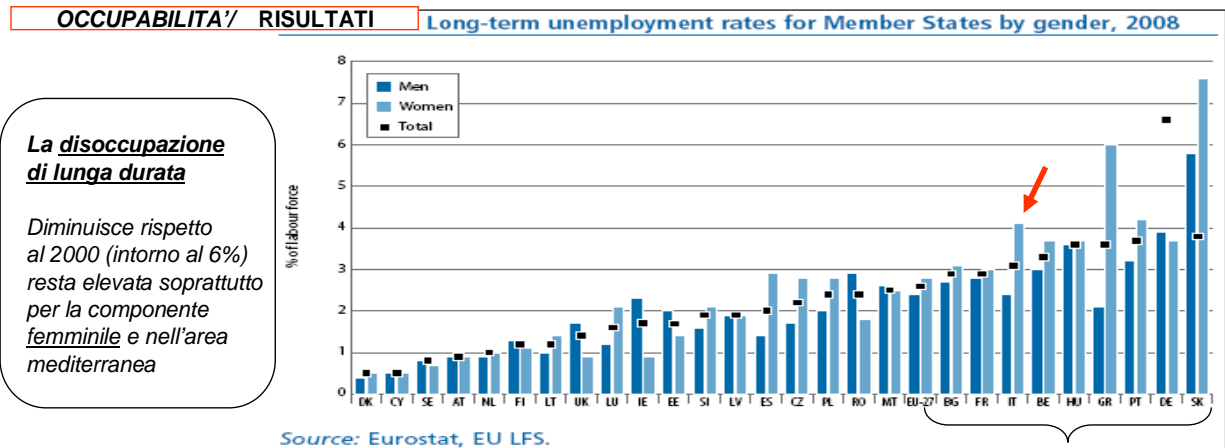
	3	4		4			
Finland		64.	71.				69.
	8	9		61.3	0	36.2	56.4
France		59.	64.			60.	
	4	6		52.4	1	33.0	38.2
Germany		64.	70.			64.	
	7	2		56.3	3	38.4	53.8
Greece		55.	62.			49.	
	6	2		40.3	0	39.1	42.9
Hungary		53.	56.			50.	
	6	7		47.3	6	16.7	31.4
Iceland		82.	84.			80.	
	2	2		78.3	3	86.7	83.3
Ireland		59.	68.			60.	
	6	1		48.2	5	41.6	53.9
<i>Italy</i>		52.	58.			47.	
	2	7		37.3	2	27.9	34.4
Japan		69.	70.			59.	
	5	7		57.2	7	63.8	66.3
Korea		59.	63.			53.	
	2	8		47.3	2	58.7	60.6
Luxembourg		60.	64.			55.	
	2	4		45.6	8	25.0	38.3
Mexico		60.	59.			41.	
	4	9		39.3	4	52.6	47.1
Netherlands		69.	76.			70.	
	5	1		59.1	2	32.8	50.7
New Zealand		69.	74.			69.	
	6	9		62.1	0	55.7	71.9
Norway		78.	78.			75.	
	3	1		73.6	4	67.2	69.3
Poland		58.	59.			52.	
	9	2		52.2	4	32.3	31.6
Portugal		66.	68.			62.	
	8	2		58.3	5	49.7	50.8
Slovak Republic		60.	62.			54.	
	5	3		53.5	6	22.8	39.3
Spain		52.	65.			55.	
	4	3		36.5	7	35.1	45.6

Sweden	5	71. 7	75.	69.4	2	73.	63.1	70.3
Switzerland	0	78. 5	79.	68.8	5	73.	64.4	68.4
Turkey	4	51. 9	44.	28.5	5	23.	41.1	27.4
United Kingdom	0	71. 7	72.	64.2	9	66.	48.3	58.2
United States	8	73. 9	70.	67.4	5	65.	57.7	62.1
OECD-Total	1	65. 5	66.	54.4	5	57.	47.6	53.6

Fonte: *Oecd, Employment Outlook*

E' interessante considerare, a questo proposito, la posizione comparativa che risulta da quanto il Global Gender Gap Report sistematicamente rileva e pubblica. Per misurare le disparità viene costruito per 128 paesi (il 90% della popolazione mondiale) un Indice di Divario di Genere, in riferimento a cinque aree: 1) partecipazione economica (stessa remunerazione a parità di mansione); 2) opportunità economiche (accesso al mercato del lavoro non legato a un salario ridotto o a mansioni non qualificate); 3) partecipazione politica (presenza femminile nelle strutture decisionali); 4) formazione; 5) salute e benessere. Ebbene l'Italia nel 2007 ottiene 0,6498 punti - in un indice che va da 0 (disuguaglianza) a uno (parità) - contro lo 0,8146 della Svezia (1° posto). In materia di partecipazione all'economia, l'Italia ha il suo voto peggiore per quanto riguarda le pari opportunità, (è 101esima) il migliore è per l'istruzione (32esima), e poi seguono la partecipazione alla vita politica (80esima), la salute e la speranza di vita (82esima).

Fig.2



Per quanto riguarda, più in generale, l'obiettivo dell'occupabilità - rivolto soprattutto a ridurre la disoccupazione di lunga durata e quella giovanile - l'Italia si colloca ancora in coda alla graduatoria dei paesi che contano un minor tasso specifico e, in entrambi i casi, la componente femminile accusa percentuali decisamente più elevate: le donne italiane disoccupate da più di un anno e quelle in età giovanile sono relativamente più numerose non solo dei colleghi italiani, ma anche delle colleghe europee e nella stessa classe di età (fig.2). A ciò si aggiunge un generale minor tasso di attività: la scarsa partecipazione sul mercato del lavoro è stata anche interpretata come effetto di "scoraggiamento" legato alle relative minori opportunità occupazionali.

Tra le politiche del lavoro che potrebbero ridurre la disoccupazione di natura strutturale gli interventi formativi rivestono una particolare importanza, in quanto orientati ad eliminare il *mismatch* qualitativo che può sussistere tra i profili professionali richiesti dalla domanda e quelli che caratterizzano la struttura dell'offerta di lavoro.

Gli obiettivi di Lisbona in materia di istruzione e formazione consistevano nel puntare a ridurre, entro il 2010, l'abbandono scolastico e formativo entro la percentuale del 10%: l'Italia nel 2008 era a poco meno del 20% e l'UE27 al 15% circa; ulteriore obiettivo era che almeno l'85% dei giovani 20-24enni riuscissero a conseguire un titolo di studio secondario superiore: l'Italia - sempre nel 2008- raggiungeva quota 76,5%, contro una media europea del 78,5%; per l'istruzione terziaria, infine, la percentuale di laureati italiani (14% circa) risulta inferiore alla media comunitaria di quasi dieci punti percentuali. Ancora più rilevante il distacco dagli indicatori degli altri paesi membri per ciò che riguarda la formazione continua: La partecipazione degli adulti al *LifeLongLearning (LLL)* è pari, in Italia, al 6,3% contro il 9,5% della media comunitaria, laddove a

Lisbona ci si era prefissati una meta del 12,5%. Ulteriori propositi sono stati formulati per indirizzare le scelte formative verso ambiti disciplinari ritenuti particolarmente importanti ai fini della crescita economica.

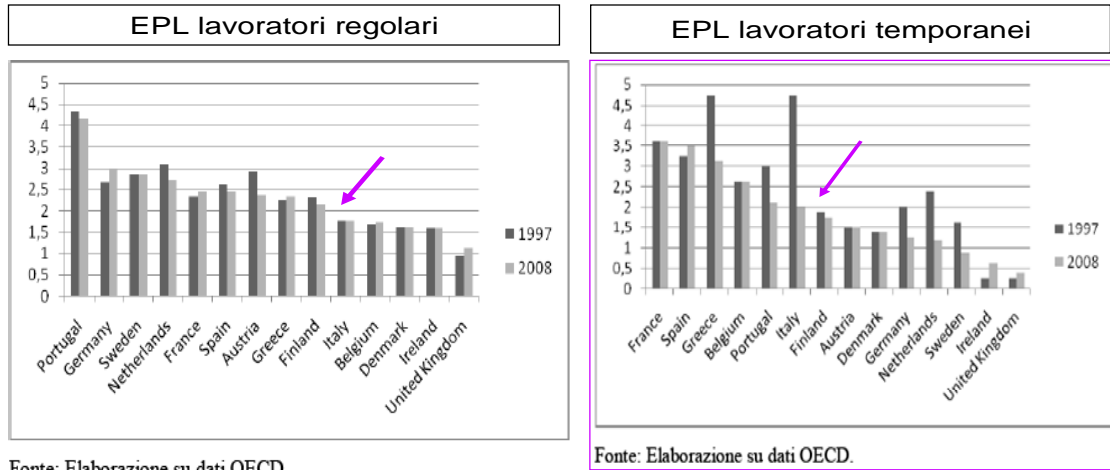
Nel 2001 il Consiglio europeo di Stoccolma aveva posto l'accento sulla necessità di incoraggiare i giovani, e in particolare le giovani donne, a intraprendere percorsi formativi scientifici e di tipo tecnologico. E' noto, infatti, che gran parte della capacità di ricerca e d'innovazione di un sistema economico dipende dal peso di questo tipo di scelte formative. Tra gli obiettivi indicati sempre per il 2010 c'è quello di aumentare del 15 % il numero di studenti in questi *curricula* e ridurre lo squilibrio tra uomini e donne. Si calcola che l'Italia potrebbe anche raggiungere il primo obiettivo, poiché nel biennio 2002-2004 il tasso di crescita in tale ambito è stato del 10,2% (più che doppio rispetto alla media UE, pari al 4,6%); ma è realistico supporre che il secondo sia quasi impossibile da realizzare entro il termine prefissato: per quanto ci sia stata negli ultimi anni una maggiore omogeneità di genere nelle scelte formative, ancora troppo poche sono in Italia le donne presenti nelle carriere scientifiche e tecnologiche rispetto ai colleghi uomini. Anche nel complesso dei paesi UE la componente maschile in tale area è da due a quattro volte più numerosa di quella femminile!

Come accennato in precedenza, molte delle riforme portate avanti in Europa negli anni novanta hanno agevolato il ricorso alla contrattualità atipica: dal 1997 al 2008 è notevolmente cresciuta sia la percentuale di lavoratori - e soprattutto lavoratrici - part-time (passata dal 16% circa al 21% del totale degli occupati nei 15 paesi inizialmente membri dell'UE; mentre in Italia la quota è quasi raddoppiata nel corso del decennio, arrivando però solo al 15%), sia del lavoro a termine, la cui percentuale italiana si avvicina di più alla media dei paesi presi a riferimento: 13% circa, contro un 14,5% dell'UE15. La quota di contratti temporanei risulta lievemente diminuita in questi ultimi anni di crisi economica, a riprova della maggiore volatilità di questi tipi di occupazione, rispetto a quanto subito dai rapporti di lavoro standard, in termini di contrazione dei relativi livelli occupazionali.

Nello stesso decennio si è parallelamente ridotta la legislazione a protezione del posto di lavoro (*Employment Protection Legislation, EPL*, normativa che disciplina in particolare le modalità dei licenziamenti individuali e collettivi): la riduzione ha riguardato soprattutto i lavoratori atipici e in Italia è stata oltremodo rilevante (Fig.3). Più precisamente, i paesi dove il regime di protezione dell'impiego è rimasto più o meno invariato nel tempo sono Regno Unito, Irlanda, Danimarca, Finlandia, Belgio, Spagna e Francia; al contrario, il regime di protezione dell'occupazione è diventato notevolmente meno stringente in Italia, Grecia, Portogallo e Olanda; mentre in Svezia, Austria e Germania la legislazione è stata resa leggermente meno restrittiva che in passato.

Fig:3

**EPL lavoratori regolari (a) e dei lavoratori temporanei (b)
14 paesi UE 1997-2008**



In letteratura è stata ampiamente dibattuta l'ipotesi di un legame indiretto tra grado di EPL e tasso di occupazione: secondo alcuni autori, l'utilizzo di contratti a tempo determinato dovrebbe risultare più intenso laddove sussistano regolamentazioni troppo rigide della EPL riguardante i contratti a tempo indeterminato (Trevisan, 2007). Dal punto di vista empirico la correlazione sembrerebbe comprovata, ma, mentre alcuni paesi hanno bilanciato la contrazione dell'EPL con efficaci sistemi di sicurezza sociale, altri hanno accresciuto il grado di flessibilità contrattuale senza contrapporvi un adeguato sistema di sicurezza sociale.

Il concetto di sicurezza sociale, se da un lato potrebbe implicare la predisposizione di politiche volte al rafforzamento della capacità di inserimento professionale (*employability*, realizzabile attraverso politiche attive -come quelle formative- idonee a riqualificare e ad innalzare le probabilità occupazionali di un disoccupato), dall'altro, non c'è dubbio che riguardi anche la presenza di adeguati sussidi, in grado di sostenere il reddito del lavoratore sospeso dall'attività produttiva e vincolati alla ricerca attiva di una nuova occupazione. Il sistema di ammortizzatori sociali dovrebbe comunque essere concepito come complemento ad un sistema di servizi all'impiego e ad un insieme di politiche attive, che siano di reale supporto a trovare un'occupazione in ogni stadio della propria vita attiva (Mancini, 2008).

L'evidenza empirica mostra comunque che, mentre sul fronte delle politiche attive (formative, incentivi e sgravi contributivi a favore dell'autoimprenditorialità e dell'impiego "flessibile") nell'Ue si riscontra un indubbio processo di convergenza dei risultati ottenuti (in termini di crescita dei tassi di occupazione, anche rispetto alle performance statunitensi; graf1 e tab.1)- sul fronte della sicurezza sociale esistono ancora più marcate differenze intracomunitarie e ritardi nel miglioramento degli standard relativi.

3. Sicurezza sociale, politiche passive e rischio di povertà

Uno dei modi per misurare il grado di sicurezza sociale di un paese è osservare il tasso di rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali da parte dello Stato: trasferimenti che, in riferimento al mercato del lavoro, hanno luogo sotto forma di ammortizzatori sociali. Sia i sussidi di disoccupazione che i prepensionamenti sono modalità di trasferimento del reddito che –più genericamente denominati politiche passive- cercano di tamponare gli effetti della disoccupazione, allorché questa si è apertamente manifestata (nel caso dei sussidi) o minaccia lavoratori più avanti nell'età (nel caso dei prepensionamenti). Ovviamente i trasferimenti sociali possono avvenire anche attraverso canali.

Secondo quanto indicato dalla Commissione Europea (COM, 2007), per calcolare il rischio di povertà, si fa riferimento alla proporzione della popolazione che riceve redditi prossimi o al di sotto della soglia di povertà. Per valutare l'efficacia di un sistema di sicurezza sociale si può, quindi, calcolare quanto questa probabilità si riduce a seguito dell'intervento dello Stato che si realizza attraverso determinati trasferimenti sociali (Tagian, 2005).

Prendendo a riferimento il 2008, si può notare come il rischio di povertà sia in effetti diminuito notevolmente in ogni paese dell'UE-15 a seguito dei trasferimenti sociali. E' interessante inoltre notare che tale rischio è di gran lunga maggiore nei paesi dei modelli mediterraneo e anglosassone rispetto ai paesi dei modelli continentale e nordico, nonostante in questi ultimi il rischio di povertà prima dei trasferimenti sociali risulti essere più elevato. In Spagna e in Grecia, per esempio, il rischio di povertà diminuisce soltanto rispettivamente dal 24% e dal 23% al 20%, mentre in Olanda scende dal 20% all'11% e in Austria, pur partendo da un rischio di povertà uguale a quello spagnolo, si passa dal 24% al 12% (fig.4a).

Fig.4 a) Tasso del rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali nei paesi dell'UE-15 nel 2008

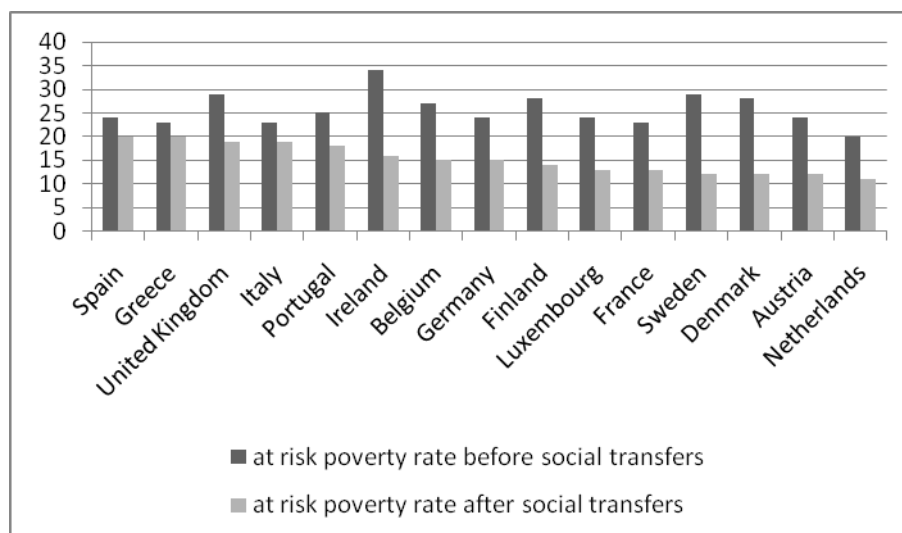
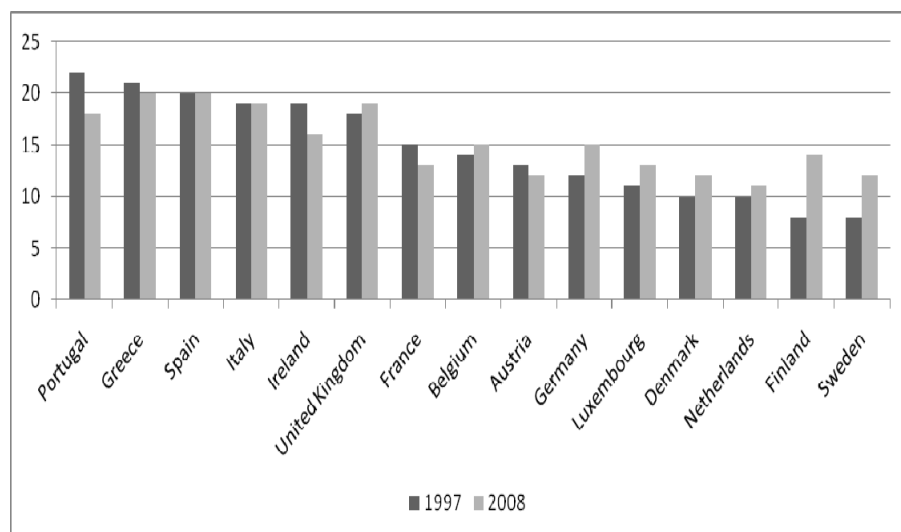


Fig.4 b) Tasso del rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali nei paesi dell'UE-15: confronto 1997 e 2008



Fonte: Elaborazione Labbadia su dati Eurostat.

Se si confrontano, tuttavia, i valori del 2008 con quelli del 1997 (fig.4.b) si osserva come il rischio di povertà sia aumentato in quasi tutti i paesi dell'Unione Europea, ad eccezione di Austria, Francia, Irlanda, Portogallo e Grecia, dove è diminuito e in Spagna ed Italia dove è rimasto invariato. E' interessante notare come il rischio di povertà del Regno Unito sia aumentato in misura tale da rendere il paese simile ai paesi dell'area mediterranea; l'Austria si è invece avvicinata ai paesi dell'area nordica e la Finlandia si è avvicinata ai paesi dell'area continentale.

E' possibile anche mettere a confronto la variazione dell'indice EPL e del tasso di rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali tra il 1997 e il 2008. E' interessante notare come non sempre vengono coniugate la maggiore flessibilità del mercato del lavoro con la sicurezza sociale necessaria a ridurre i rischi sociali ad essa collegati: ciò si è verificato solo in Grecia e in Austria. In Italia e Spagna, invece, a fronte di una variazione nulla del rischio di povertà, si è avuta una forte riduzione dell'EPL nella prima e un lieve aumento nella seconda. In Francia e Irlanda, c'è stata una riduzione della flessibilità, ma anche un aumento dell'EPL. In Belgio e Regno Unito (dove il livello di flessibilità rimane comunque molto alto) si è avuto un aumento sia dell'EPL (più forte per il RU) che del rischio di povertà. In Danimarca il livello di flessibilità è rimasto invariato, ma è aumentato il rischio di povertà, che continua tuttavia a rimanere tra i più bassi dell'UE-15. Infine, ad una maggiore flessibilità è stato accompagnato un aumento del rischio di povertà in Germania, Finlandia, Svezia e Olanda, ma, in questi ultime tre, la sicurezza sociale rimane comunque la più elevata tra i paesi dell'UE-15.

4. Dalle politiche di *flexicurity* al coordinamento delle politiche

L'eterogeneità intracomunitaria dei sistemi di sicurezza sociale verrebbe ancor più ad aumentare se considerassimo il complesso dei 27 paesi attualmente aderenti all'UE. Anche solo guardando alle spese destinate ai sussidi di disoccupazione in % del PIL (fig.5) e solo quattro dei paesi di più recente ingresso (Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia) notiamo come nella tassonomia tradizionale dei sistemi occupazionali di *flexicurity* – dove i paesi scandinavi vantano le migliori performance sia in termini di flessibilità che di sicurezza sociale, i paesi anglosassoni sono all'apice della flessibilità ma non molto nella sicurezza, i paesi continentali in posizione intermedia e il gruppo dei mediterranei con relativamente poca flessibilità e sicurezza -

l'Italia viene a collocarsi insieme ai quattro paesi menzionati, mostrando però anche la più bassa percentuale di spesa per ammortizzatori sociali!

Appare chiaro che, in assenza di un coordinamento forte, più vincolante delle politiche del lavoro implementate a livello comunitario, ma soprattutto in mancanza di quel necessario coordinamento delle politiche intranazionali che sciolgano i nodi strutturali (legati a forti divari di sviluppo territoriali, a squilibri settoriali e di struttura professionale della forza lavoro, riflessi anche nelle disparità occupazionali per componenti di genere e di età) di molti stati membri – Italia compresa- la SEO rischia ovviamente di essere sacrificata, ogni volta che shock “esogeni” rispetto al mercato del lavoro impongano manovre restrittive: in tal caso la via meno costosa (per le imprese ma non per i lavoratori) della flessibilità contrattuale, si può rivelare assai miope, laddove scoraggi l'attività di investimento in formazione, la crescita della capacità innovativa, la sicurezza sociale dei lavoratori, il sostegno alla domanda aggregata e alla crescita del reddito.

A semplice e sintetica riprova di quanto sostenuto valga un ultimo riscontro empirico: nel confronto USA-UE citato all'inizio di questa nota, ciò che premia le performance occupazionali e produttive dell'economia statunitense non sembra essere di per sé la flessibilità del relativo mercato del lavoro, quanto la più sostenuta e costante attività di investimento, specie in R&S !! (Figg. 6 e 7).

Fig.5

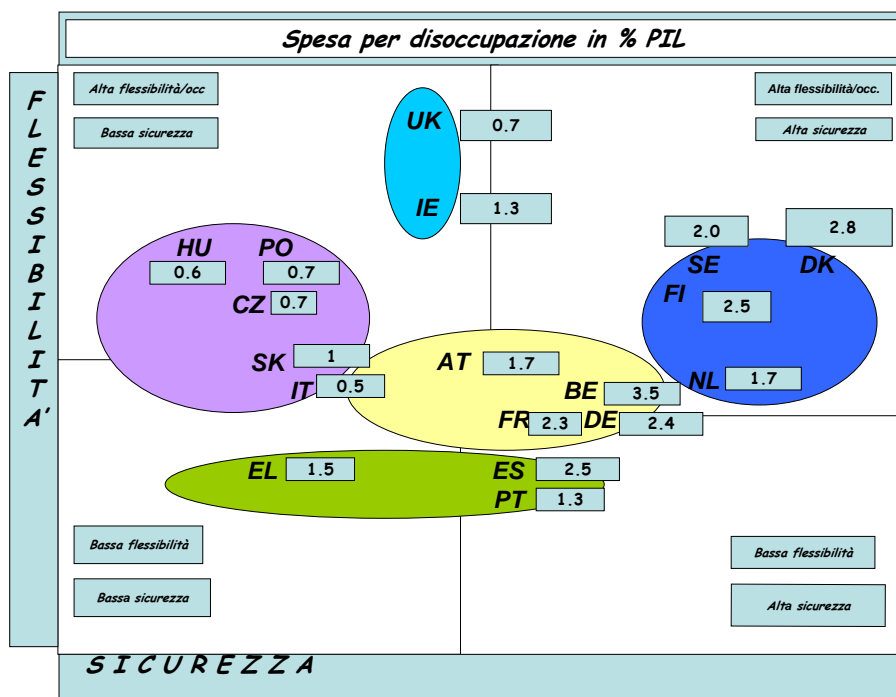
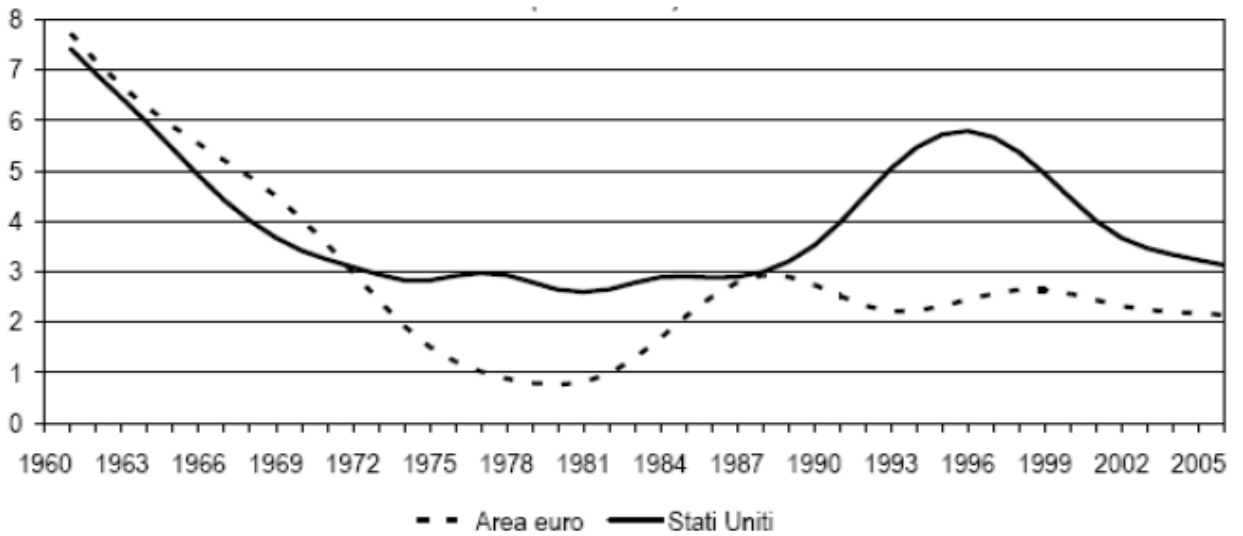


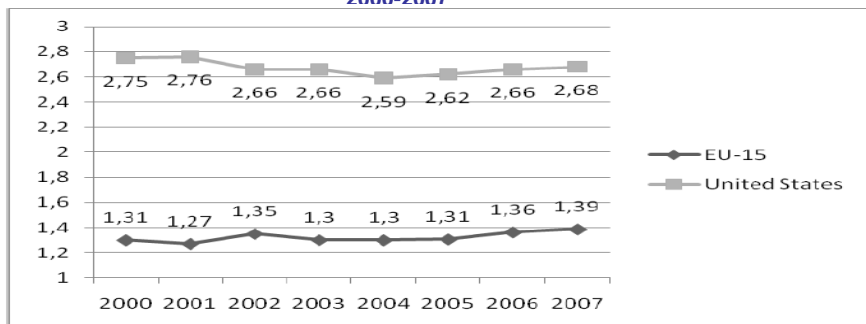
Fig. 6 Investimenti UEM e USA



Fonte: CER, Cappellari 2008

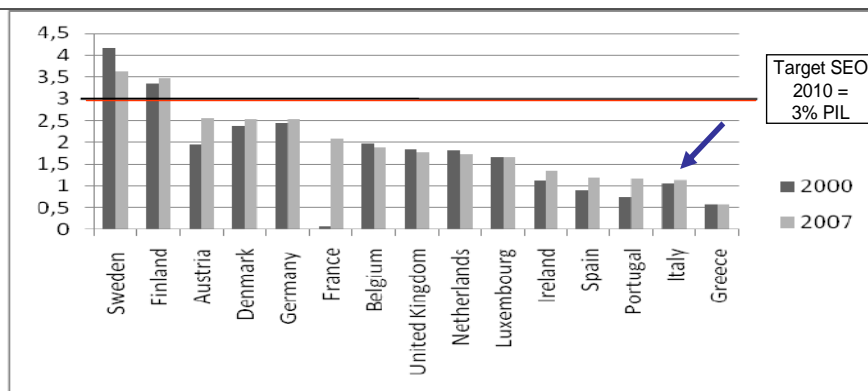
Fig. 7

SPESA per R&S, UE15 e USA
2000-2007



Fonte: Elaborazione su dati OECD - Factbook 2009.

SPESA per R&S nei paesi UE15



Fonte: Elaborazione su dati OECD - Factbook 2009.

BIBLIOGRAFIA

EUROPEAN COMMISSION. DIRECTORATE GENERAL FOR EMPLOYMENT AND SOCIAL AFFAIRS, *Employment in Europe*, Bruxelles, 2009

M. CAPPARUCCI, *Politiche del lavoro e politiche dei redditi. Modelli teorici e processi di riforma*, Milano, 2010

H. JORGENSEN, K. MADSEN, *Flexicurity and Beyond. Finding a New Agenda for European Social Model*, Copenhagen, 2007

M. MANCINI, *Il sistema di sostegno al reddito in un'ottica di flexicurity: un'analisi della situazione italiana*, Rapporto ISAE Priorità Nazionali, Infrastrutture Materiali e Immateriali, Roma, 2008

M. SAMEK LODOVICI, R. SEMENZA, N. TORCHIO, *Le riforme recenti dei mercati del lavoro europei. Uno sguardo d'insieme*, in *RPolS* n.2, 2007

A. S. TAGIAN, *Monotoring flexicurity policies in the EU with dedicate composit indicators*, in *WSI - Diskussionspapiere*, n. 137, 2005

E. TREVISAN, *Job security and new restrictive permanent contracts. Are Spanish workers more worried of losing their job?*, in *DSE Working Paper n. 2*, 2007

M. ZENEZINI, *L'inconsistenza (e le conseguenze negative) della politica europea dell'occupazione*, in S. CESARATTO, R. REALFONZO (a cura di), *Rive gauche. Critica della politica economica*, Roma, 2006, p. 150 ss.

IV. L'ECONOMIA EUROPEA, LA CRESCITA DIFFICILE E E LA RIFORMA DELLA *GOVERNANCE* ECONOMICA

di Paolo Guerrieri

Sommario: 1. Introduzione.– 2. Le difficoltà del rilancio economico europeo.– 3. Si ampliano i divari del Sud dell'Europa.– 4. I compiti di Eurolandia.– 5. La riforma del Patto di stabilità.– 6. Una difficile revisione dei Trattati.– 7. Un Patto che serve poco alla crescita.

1. Introduzione

Anche l'Europa nell'ultimo anno è tornata a crescere dopo la drammatica recessione del 2008-2009. Sulla ripresa in corso dell'economia europea si possono leggere contemporaneamente i dati confortanti dell'Eurostat che segnalano una accelerazione della crescita nel secondo trimestre di quest'anno al di là di ogni attesa, specie della Germania, unitamente alle molte preoccupate analisi che mettono in rilievo una serie di fragilità e incertezze che incombono sulle sorti a breve e medio termine di tale ripresa. Potrebbero sembrare in aperta contraddizione, ma non lo sono se si leggono più attentamente alcune tendenze in atto a livello europeo e internazionale.

Per quel che riguarda l'Europa, come avviene ormai da decenni, la fase di ripresa è partita anche questa volta con ritardo ed è stata trainata in misura predominante dalla crescita della domanda mondiale – alimentata dall'Asia del Pacifico e dagli Stati Uniti - e dalle esportazioni di alcuni paesi europei che ne hanno tratto beneficio, in primo luogo la Germania. Alla poderosa crescita tedesca hanno contribuito soprattutto le esportazioni nette (pari a 60 miliardi di euro l'avanzo commerciale tedesco nei primi cinque mesi dell'anno) favorite dagli acquisti delle aree emergenti – la Cina innanzi tutto - pur se un aumento significativo ha caratterizzato anche l'andamento delle importazioni, stimolato soprattutto dalla ripresa dell'export.

E' un dato, quest'ultimo, che sottolinea l'elevato grado di internazionalizzazione raggiunto dalle imprese tedesche in questi anni, attraverso massicce delocalizzazioni di componenti e/o di intere fasi della produzione verso paesi meno sviluppati e a basso costo, soprattutto dell'est europeo. Più che una sorprendente ripresa della domanda interna, come sostenuto da alcuni osservatori, la ripresa dell'import tedesco segnala dunque questo nuovo modello di riorganizzazione e frammentazione internazionale della produzione realizzato dalla grandi imprese in Germania.

La domanda privata interna (soprattutto i consumi) si è mantenuta in realtà stagnante in Germania (in termini reali è solo del 3 per cento più elevata rispetto ai livelli del 2000) e nel resto d'Europa – come confermano le statistiche pubblicate dall'Eurostat - e aiuta a comprendere, unitamente alle evoluzioni previste dell'economia mondiale nei prossimi due semestri, i timori sul futuro della ripresa in Europa espressi – come abbiamo ricordato – da più parti, a dispetto dei positivi trend in corso. Le previsioni più diffuse a livello internazionale sono in effetti di un significativo rallentamento della domanda e della produzione mondiali tra fine anno e inizio del prossimo a causa della brusca frenata in corso nell'economia americana.

2. Le difficoltà del rilancio economico europeo

Il rallentamento e l'eventuale stagnazione dell'economia americana è prevedibile si estenderanno rapidamente anche alle altre maggiori aree del mondo, in primo luogo all'Europa, penalizzandone fortemente l'export, l'unico vero potente motore della fase di ripresa in corso. Se si tiene poi conto dell'impatto restrittivo che deriverà nella seconda parte dell'anno dai tagli fiscali introdotti pressoché da tutti i paesi europei per tentare di correggere i forti deficit di bilancio accumulati a causa della crisi si possono capire le preoccupazioni espresse da molti di vedere la

ripresa trasformarsi più o meno rapidamente in Europa in una fase di rinnovato preoccupante ristagno.

Si potrebbe in questa fase in realtà cercare di sostenere la dinamica di espansione europea attraverso misure in grado di stimolare la domanda interna e, di qui, la crescita dell'Europa rispettando la tenuta dei conti pubblici. Potrebbero essere sia misure decise a livello europeo per integrare il mercato interno sul piano dei servizi – come proposto dal recente Rapporto Monti – sia interventi per realizzare investimenti europei in infrastrutture, necessari a promuovere la competitività dell'intera area europea e da finanziare con gli *eurobond*, come proposto dal Presidente Barroso nel suo primo discorso sullo Stato dell'Unione. Perché si realizzino sono necessarie, tuttavia, scelte coraggiose nelle politiche economiche da adottare che siano in grado di prospettare soluzioni europee per tematiche, quali i servizi e i titoli obbligazionari, che non le hanno mai conosciute o lo hanno fatto in misura del tutto insufficiente. A questo riguardo le scelte sulla nuova governance economica europea in discussione in questi giorni a Bruxelles saranno decisive (vedi più avanti).

3. Si ampliano i divari del Sud dell'Europa

Al di là del dato positivo sulla crescita nel secondo semestre della economia europea e della Germania, in particolare, che è il più elevato dai tempi della riunificazione tedesca e spiega per oltre due terzi l'incremento medio registrato dal PIL dell'area euro nello stesso periodo, è preoccupante che si stiano acuendo in questa fase le performance divergenti e gli squilibri all'interno dell'area euro, marcati dalla severa contrazione della Grecia (-1,5), e dai risultati deludenti della Spagna e del Portogallo (+0,2) misurati nel secondo trimestre rispetto al precedente.

La crescita della Germania non sta in effetti aiutando il gruppo dei paesi del Sud Europa più in difficoltà, anche perché l'avanzo commerciale tedesco nei confronti del resto dell'UE è addirittura aumentato in questa prima parte dell'anno rispetto al primo semestre del 2009. Si sta delineando viceversa una polarizzazione nelle dinamiche di crescita all'interno dell'area euro, che è il risultato sia degli andamenti macroeconomici prima illustrati (modello *export-led*) sia delle differenze nel comportamento della produttività nazionali, a sua volta frutto di determinanti di tipo strutturale dei singoli paesi. La positiva performance tedesca è in effetti spiegabile sia da una dinamica contenuta dei salari sia da un aumento della produttività più elevata dei fattori, che testimonia del profondo processo di ristrutturazione affrontato dalle imprese e dal sistema produttivo tedeschi. Non si può dire così dei paesi del Sud europeo che hanno riorganizzato poco e male la loro struttura produttiva e ancor meno hanno ammodernato comparti fondamentali quali i servizi e la pubblica amministrazione.

Il modello *export-led* che sta attualmente trainando la crescita europea è così associato a una divergenza nelle posizioni competitive e negli andamenti della produttività che, per essere affrontati seriamente, richiedono interventi di tipo strutturale nei singoli paesi. Valga per tutti il caso dell'Italia e della sua economia, che continua a crescere poco e anche in questa prima parte dell'anno molto meno della media europea.

Le cause sono molte e di antica data, com'è noto, ma si possono riassumere nel deludente andamento della produttività italiana, che ha segnalato un preoccupante arretramento nell'ultimo decennio, ulteriormente aggravatosi nel periodo più recente. Ed è il comparto industriale, in particolare, ad aver accusato l'arretramento più vistoso.

Sono tendenze di per sé preoccupanti dal momento che la produttività è l'ingrediente primo della crescita di un paese, e lo diventano ancor più se le confrontiamo con quelle della Germania che ha fatto registrare nell'ultimo decennio dinamiche di crescita della produttività (sia del lavoro che totale) nettamente superiori – anche di due o tre volte – a quelle del nostro paese.

Sarebbe urgente, dunque, seguire l'esempio della Germania e intervenire sulle cause più rilevanti del ristagno della nostra produttività, che per quanto riguarda il sistema produttivo riguardano in primo luogo dimensioni troppo piccole delle nostre imprese e specializzazioni inadeguate a causa di una debole presenza nelle attività a più elevate opportunità tecnologiche e nelle aree geografiche più dinamiche. Con politiche d'intervento, anche industriali, rivolte alla produzione e alla ricerca che aiutino le nostre imprese ad aggregarsi, a innovare, a internazionalizzarsi. Bisognerebbe promuovere, allo stesso tempo, le riforme e i cambiamenti strutturali necessari per affrontare con successo le sfide della concorrenza globale e che vanno avviati subito, anche se avranno effetti inevitabilmente differiti nel tempo. Tutto ciò indipendentemente da ciò che avviene a livello europeo. E le raccomandazioni rivolte al nostro paese si possono oggi estendere a gran parte delle economie del Sud dell'Europa.

4. I compiti di Eurolandia

Per riassumere, l'Europa deve far aumentare la crescita aggregata orientando il suo modello più verso la domanda e il mercato interni attraverso una rinnovata governance economica. Ma deve anche colmare i *gap* di produttività e di competitività tra i paesi membri favorendo nei paesi del Sud dell'Europa misure di riforma e di liberalizzazione volte a favorire l'attività di investimento e innalzare la produttività e, di qui, il tasso di crescita potenziale dell'economia. Ciò a sua volta richiede che, in questi paesi, misure di finanza pubblica siano accompagnate da profonde ristrutturazioni del sistema economico e produttivo.

Tutto ciò è necessario per la tenuta dell'euro e del quadro macroeconomico europeo. La disciplina fiscale verrà rispettata in effetti solo se la crescita del reddito e della produttività si innalzeranno in misura significativa, mentre restringere le divergenze nelle posizioni competitive sarà essenziale per la sostenibilità a medio e lungo termine dell'euro. Al riguardo un ruolo decisivo avranno le scelte nei prossimi mesi sulla governance economica europea.

La crisi e le gravi difficoltà negli ultimi mesi della zona euro e dell'intera Unione europea hanno molte cause ma derivano in primo luogo dal deficit accumulato in questi anni dall'Europa. Un deficit economico e sociale, innanzi tutto, unitamente a un preoccupante deficit politico, che ha danneggiato il progetto dell'euro come fase di passaggio verso successive forme d'integrazione.

Sono per questo necessarie scelte per l'immediato e il rilancio di una strategia e una visione a medio termine per l'Europa. A partire dalla creazione e rafforzamento di una capacità di governo economico europeo per rilanciare, di qui, il processo di integrazione dell'Europa.

La crisi ha indubbiamente messo a nudo gravi carenze nel sistema di governance economica europea. Per restituire credibilità all'area euro vanno sanate queste debolezze. Il problema chiave è come assicurare nei prossimi anni una più forte disciplina fiscale dei paesi in un contesto europeo che non può essere, tuttavia, di bassa crescita o addirittura di ristagno. Se così fosse si finirebbe per rendere impraticabile lo stesso risanamento fiscale necessario in molti paesi, in particolare in quelli più deboli e sempre nel mirino dei mercati finanziari internazionali, quali innanzi tutto Grecia, Portogallo e Spagna. Un ruolo chiave a questo riguardo avrà la riforma del patto di stabilità e crescita nei prossimi mesi.

5. La riforma del Patto di stabilità

La riforma del Patto di Stabilità messa a punto tra la riunione di Lussemburgo di metà Ottobre e la riunione del Consiglio europeo del 28-29 Ottobre 2010 che hanno avuto come comune motivo ispiratore l'accordo franco-tedesco ha finito per scontentare molti, anche se per motivi opposti. C'è chi teme – come il Presidente della BCE Trichet - un compromesso eccessivamente al ribasso sulla severità delle nuove regole e nel complesso inadeguato a tranquillizzare i mercati finanziari e scongiurare il ripetersi di crisi debitorie come quella della Grecia. Per contro, c'è chi paventa che un governo economico europeo rafforzato nella direzione

della nuova bozza di accordo possa contribuire a rendere l'Europa un'area sempre più caratterizzata da debole domanda interna e cronica bassa crescita. Sono prospettive particolarmente negative e che renderebbero particolarmente arduo - nel caso della nostra economia ad esempio - la possibilità di coniugare nei prossimi anni rigore fiscale e rilancio del potenziale di crescita.

In definitiva, dal momento che i contenuti delle nuove proposte sono in larga parte da definire nei prossimi mesi ci si augura da parte dei più che ci siano tempi e modi per apportare ampie e profonde modifiche alla bozza del nuovo patto.

Un primo dato certamente positivo emerso dall'accordo quadro per il nuovo Patto di stabilità è l'aver scongiurato l'uso di automatismi davvero eccessivi per l'applicazione di regole e sanzioni alle politiche di bilancio nazionali, che erano contenuti nella proposta avanzata qualche settimana fa dalla Commissione. Nella sua nuova versione il Patto di stabilità si presenta meno rigido e meno automatico con maggiori gradi di libertà concessi alle istituzioni europee nella gestione degli strumenti di monitoraggio delle politiche di bilancio nazionali. Nella riforma messa a punto a Lussemburgo si prevede che l'applicazione delle sanzioni avvenga con una procedura divisa in due fasi: la prima porta all'individuazione di una lista di paesi a cui applicare le sanzioni sulla base di una autorizzazione del Consiglio decisa con votazione a maggioranza qualificata; solo dopo sei mesi, di fronte al perseverare delle violazioni, scatterebbe la seconda fase con ratifica automatica delle sanzioni, da poter bloccare solo con una nuova votazione a maggioranza qualificata dello stesso Consiglio. In definitiva per arrivare alla sanzione economica (ovvero deposito fruttifero pari allo 0,2% del Pil da parte di un paese sottoposto a procedura) occorrerà una decisione dell'Ecofin successiva alla decisione dello stesso Ecofin di mettere il paese sotto procedura.

Si propone dunque una imposizione delle sanzioni basata in misura predominante su una decisione politica dei paesi con procedure solo in parte diverse da quelle oggi esistenti e che sono naufragate prima e, ancor più, durante la recente crisi. Di qui le preoccupazioni di molti e della stessa Banca centrale europea per la scarsa credibilità delle nuove regole. Soprattutto, si ritiene poco probabile che i paesi membri arrivino a decidere di punire loro partner dal momento che - come già avvenuto in passato - possono temere di trovarsi quanto prima loro stessi sul medesimo banco degli accusati. L'altra possibilità - anche questa vista negativamente per la coesione dell'Europa - è che alla fine vengano puniti solo alcuni paesi, i più piccoli e più deboli, proprio come avvenne nel caso del Portogallo allorché nel 2003 Francia e Germania, registrando deficit eccessivi, evitarono l'applicazione delle stesse regole modificandole.

Restano due novità importanti. La prima novità è che le sanzioni scatteranno non solo per il superamento della soglia del 3% nel rapporto deficit/PIL da parte di un paese membro, ma anche per la mancata riduzione di uno stock di debiti eccessivo. Anche in questo caso, tuttavia, è stata accantonata ogni formula automatica di riduzione annua del debito complessivo - proposta all'inizio dalla Commissione per cui ai paesi il cui debito pubblico superasse il 60% del Pil veniva richiesto una riduzione della parte eccedente di un ventesimo all'anno. Nella nuova versione è stata introdotta una formula più flessibile e generica che parla della necessità di rispettare una ragionevole velocità di riduzione dell'ammontare dell'indebitamento rinviando ai prossimi mesi l'indicazione quantitativa di tali tempi di rientro.

L'altra novità importante è l'introduzione del "semestre europeo" per coordinare dal 2011 le leggi finanziarie dei paesi della UE. I governi dovranno sottoporre le strategie di finanza pubblica compresi gli obiettivi di deficit e debito per l'anno successivo al confronto europeo prima che le Finanziarie nazionali siano formalmente definite e approvate. I Parlamenti mantengono la piena sovranità in materia di bilancio, ma è il processo in cui si forma la finanziaria che cambia natura, incorporando preventivamente - e non solo successivamente come in passato - l'elemento della coerenza con la stabilità dell'eurozona per i paesi che ne fanno parte e dell'intera Unione europea

6. Una difficile revisione dei Trattati

L'altra rilevante parte della bozza di riforma è la proposta di revisione dei Trattati UE da realizzare entro il 2013. E' finalizzata a creare un meccanismo stabile ed efficace di gestione rigorosa delle crisi ovvero un Fondo di sostegno permanente ai paesi della zona euro che sostituisca la *Financial European Stability Facility*, creata a Maggio di quest'anno e che durerà un triennio. Il suo fine è evitare il ripetersi in futuro di altri casi drammatici quale quello della Grecia. Uno strumento importante non c'è dubbio ma le cui modalità di funzionamento e contenuti saranno tutti da definire nei prossimi mesi. E quindi poco si può dire a questo stadio.

Una osservazione va comunque fatta. A guardar bene questo secondo passaggio è ben lungi dall'essere assicurato dal momento che richiede necessariamente una riforma dei Trattati UE e, quindi, il consenso e l'accordo unanime di tutti i 27 paesi membri dell'UE. Si pensa ad un intervento 'leggero' da attuare con pochi commi da aggiungere alle esistenti norme. Una ipotesi tutta da verificare visto che l'attuazione di un Fondo di sostegno rappresenta una integrazione importante degli strumenti di politica economica europea. Se si guarda all'ultima esperienza vissuta in occasione dell'approvazione del Trattato di Lisbona non si può che convenire con chi dubita fortemente che si possa arrivare a completare questa seconda fase di revisione e teme quindi di rimanere con un nuovo Patto fatto di regole e sanzioni solo parzialmente riviste e quindi inadeguate a fronteggiare mercati finanziari internazionali tutt'altro che ben disposti nei confronti di molti paesi europei

7. Un Patto che serve poco alla crescita

Nell'ultimo "Rapporto sull'Europa" il Fondo Monetario Internazionale (FMI) ha scritto che la ripresa europea procederà a rilento nei prossimi due anni (intorno all'1,6% nell'area euro) e rimarrà assai fragile perché esposta a shock di varia natura che potrebbero rapidamente trasformarla in una nuova recessione (*double dip*). Il problema numero che l'Europa deve curare si chiama dunque bassa capacità di crescita. Anche a questo riguardo, tuttavia, la bozza del nuovo Patto presenta manifeste carenze. Si potrebbe sintetizzarle affermando che l'accordo offre una sponda piena all'approccio sostenuto da tempo dalla Germania, con riforme della governance dell'area euro incentrate in misura predominante sulle politiche fiscali e di bilancio, confinando tutto il resto in un'area opzionale lasciata alle autonome scelte e buona volontà dei singoli paesi membri. La strategia di crescita europea ("Europa 2020") e i piani di sviluppo nazionali verranno esaminati a parte e rischiano di fare la stessa fine – non certo positiva – di quelli redatti durante la strategia di Lisbona.

Austerità e rigore dei bilanci, tuttavia, per quanto necessari, non saranno sufficienti. Servono in realtà, come è stato sostenuto da più parti, meccanismi di coordinamento delle politiche fiscali e economiche dei singoli paesi così da ripartire simmetricamente gli oneri di aggiustamento sui partner europei in disavanzo e su quelli in avanzo di bilancia corrente. Gli squilibri tra i paesi membri non possono essere semplicemente ignorati, come si è fatto fin qui, o riversati per l'aggiustamento sui soli paesi in deficit - in particolare in assenza di una comune politica fiscale europea in grado di effettuare trasferimenti verso i paesi indebitati e più in difficoltà.

I paesi che vantano consistenti avanzi commerciali e correnti - e la Germania è tra questi – non hanno naturalmente alcuna voglia di trasformare gli squilibri in un tema centrale dell'agenda negoziale europea. Ma è questo un passaggio obbligato per un effettivo rafforzamento della capacità di governo economico dell'Europa in direzione di un rilancio della crescita attraverso l'attuazione della strategia di "Europa 2020". Altrimenti tanto vale rassegnarsi da subito ad una Europa cenerentola dell'area sviluppata per quanto attiene alle dinamiche di crescita e occupazione. Con tutte le conseguenze che ciò rischia di comportare per la coesione in futuro dell'Europa e dell'area euro in particolare.

V. ORIGINI E LIMITI DEL TRATTATO DI LISBONA

di Maria Grazia Melchionni

Il Trattato europeo entrato in vigore il 1° dicembre 2009 è il punto di sbocco di un dibattito sull'assetto della Grande Europa durato ben 8 anni e svoltosi in diverse sedi ed a vari livelli:

- la prima fase fu la Convenzione (marzo 2002-luglio 2003), che formulò un Progetto di trattato per una costituzione per l'Europa;
- la seconda fu la Conferenza intergovernativa, che redasse il testo di un trattato istitutivo di una costituzione per l'Europa firmato a Roma il 29 ottobre 2004;
- la terza fu il processo di ratifica del trattato costituzionale, che fu interrotto dagli esiti referendari negativi in Francia e Olanda (febbraio-giugno 2005);
- la quarta fu il periodo di riflessione che precedette la decisione del Consiglio europeo di indire una Conferenza intergovernativa di revisione e semplificazione del trattato, da sottoporre poi solo alle ratifiche per via parlamentare (giugno 2005-giugno 2007);
- la quinta fu la Conferenza intergovernativa di messa a punto di un trattato di riforma, che fu approvato dal Consiglio europeo il 18-19 ottobre 2007 e firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007;
- la sesta fu l'*iter* delle ratifiche del trattato di riforma, interrotto anch'esso da un esito referendario negativo, quello irlandese del giugno 2008;
- la settima fu la ricerca di un modo per superare l'*impasse* apertosi con la resistenza opposta dal popolo irlandese al trattato di riforma, che tratteneva anche la Polonia e la Repubblica Ceca dal ratificare, mentre anche il deposito della ratifica parlamentare del Regno Unito era ritardata dalla richiesta di un referendum presentata all'Alta Corte da un privato cittadino (giugno 2008-ottobre 2009);
- e finalmente, 2 mesi dopo un secondo referendum irlandese e dopo che furono depositate le ultime ratifiche mancanti, il trattato di Lisbona poté entrare in vigore.

Dal mio modesto osservatorio di professore Jean Monnet ho potuto seguire un poco la fortuna dell'idea di una costituzione europea nel laboratorio politico di Bruxelles, dove continuava a serpeggiare tenuta in vita dalla *lobby* federalista, soprattutto dopo il trattato di Maastricht che aveva incontrato tante difficoltà in sede di ratifica e la cui complessità aveva attirato nuove critiche nei confronti della leggibilità dei trattati europei.

Gradatamente, dopo che era stata messa a punto una versione consolidata dei trattati europei, si era fatta strada l'idea che fosse necessario sottoporli ad un'operazione di semplificazione e razionalizzazione e, con l'occasione, a qualche ritocco qua e là, vista anche l'insufficienza del trattato di Nizza rispetto alla prospettiva dell'ingresso di successive, consistenti ondate di nuovi Stati membri che rendeva improrogabili degli adeguamenti e delle prese di posizione, specie sotto il profilo del funzionamento delle istituzioni e delle politiche dell'UE, compresa quella relativa ai diritti umani, imposta ormai dalla necessità di prevenire l'insorgere di problemi delle minoranze.

La parola 'costituzione', alla quale alcuni erano allergici, alla fine fu accolta come aggettivo (*traité établissant une constitution pour l'Europe*), nella convinzione che l'adozione di una costituzione avrebbe aumentato le legittimità pubblica dell'UE, che questa sarebbe stata accolta come un evento simbolico dell'identità politica europea; ma fu un errore, perché l'espressione risultò essere fuorviante sotto il profilo della comunicazione e suscitò l'aspettativa, nella gente comune, di un testo ben diverso da quello tecnico e criptico, di oltre 750 pagine, che risultò da un *iter* giuridico complesso, culminato in un negoziato intergovernativo.

Pertanto l'espressione fu lasciata cadere, dopo i referendum negativi del 2005, insieme ad altri aspetti del simbolismo politicizzante dell'UE (lancio di operazioni fortemente simboliche allo scopo di produrre effetti politici) presente nel trattato (i riferimenti all'inno, alla bandiera, all'euro, l'uso della denominazione di Ministro degli Affari esteri per il vertice della Pesc e di una denominazione uguale a quella degli atti legislativi degli Stati per gli atti comunitari e dell'UE) e insieme anche alla Carta dei diritti fondamentali, che fu in qualche modo messa da parte, non più inclusa ma allegata al trattato di Lisbona.

Il trattato di Lisbona non si presenta, quindi, come un trattato costituente, ma nella veste classica di un trattato che modifica dei trattati esistenti.

Esso consiste, pertanto, in una elencazione di modifiche puntuali apportate ai trattati esistenti, quali tra le altre:

- l'Art.1 modifica il trattato sull'UE sotto tutta una serie di profili, che riguardano le disposizioni fondamentali sui valori, gli obiettivi, le relazioni fra l'Unione e gli Stati membri, i diritti fondamentali, i principi democratici, le istituzioni, la Pesc e la Pesd, la cooperazione rafforzata, la personalità giuridica dell'Unione e le procedure di revisione dei trattati;
- l'Art.2 modifica il trattato istitutivo della Comunità europea, definendo le categorie e le materie delle competenze dell'Unione, ripartendole in politiche e azioni interne e azione esterna, inserendo la cooperazione giudiziaria e poliziesca in materia penale in un nuovo spazio consacrato a libertà, sicurezza e giustizia, introducendo o confermando esplicitamente nuove competenze nei campi dell'energia, della protezione civile e della cooperazione amministrativa;

Seguono 11 Protocolli destinati ad essere annessi al trattato sull'UE, al trattato sul funzionamento dell'UE e, all'occorrenza, al trattato Euratom e 2 Protocolli annessi al trattato di Lisbona stesso.

Seguono, inoltre, 65 Dichiarazioni.

Come i trattati di revisione precedenti, il trattato di Lisbona non è un testo di facile lettura, oltre a non essere di immediata comprensione.

Il trattato di Lisbona si colloca, sostanzialmente, sulla scia della necessità di approfondire la revisione dei trattati fondamentali scaturita dall'amplificazione del processo d'integrazione dell'UE, che era iniziata con l'Atto unico ed era proseguita con i trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza.

Esso guarda al passato per perfezionarlo e consolidarlo, più che al futuro per prefigurarlo.

Di fronte alle incertezze del momento, alla destabilizzazione dell'ordine internazionale e dell'economia occidentale che genera un sentimento di paura nei cittadini, ma anche di fronte alla difficoltà di negoziare il nuovo fra 27 Paesi buona parte dei quali provenienti da esperienze storiche e culturali diverse e non ancora sufficientemente interconnessi, i decisori europei si sono accontentati di salvaguardare e aggiornare l'*acquis* concettualizzando i valori, precisando i poteri, ripartendo meglio le competenze, esprimendosi su politiche particolari; si sono concentrati sul fronte interno, confermando che l'UE è *inward looking*, e hanno taciuto sulle sfide esterne, hanno taciuto in sostanza sulla ragione di essere comune nei confronti del resto del mondo, sulla direzione nella quale intendono procedere.

L'intero processo, benché avesse preso il via da una Dichiarazione sull'avvenire dell'UE (Consiglio europeo di Laeken, 15 dicembre 2001), aveva lo scopo non già di ridisegnare il carattere dell'integrazione europea e di ridefinirne le finalità alla luce dei profondi cambiamenti intervenuti nel mondo, ma di rappresentarne l'evoluzione attraversata a partire dai trattati fondatori delle Comunità europee e concretizzatasi in un'attività legislativa sparsa, e di chiarirne la portata agli occhi dei cittadini vecchi e nuovi per rafforzare o infondere in loro una coscienza europea.

Ecco, quindi, la decisione di coinvolgere in qualche misura i cittadini in un processo di costituzionalizzazione della Grande Europa, mediante l'introduzione in esso di un momento preparatorio del negoziato tradizionale (una procedura simile a quella utilizzata poco tempo prima nell'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali), il momento dei lavori di una Convenzione composta dai rappresentanti dei capi di Stato o di governo, membri dei Parlamenti nazionali, del Parlamento europeo e della Commissione, nonché osservatori tratti dalle sfere economiche e sociali e autorità locali e regionali.

Ecco anche l'introduzione, al termine del negoziato, di diverse consultazioni referendarie, non necessariamente imposte dalle costituzioni nazionali ma suggerite da considerazioni di opportunità politica.

Personalmente concordo con il Prof. Giuseppe Guarino⁵⁷ nel ritenere che del paradigma monnettiano, indicato per la Ceca e poi per la Cee e per l'Euratom, sia rimasto poco dopo la revisione iniziata con l'Atto unico, che aprì la strada ad effervescenze ed espansioni di carattere politico, non sempre ben fondate e talvolta poco condivise.

Lo spirito dei padri fondatori si è illanguidito:

- a poco a poco, il concetto della condivisione della sovranità ha scalzato quello della sopranazionalità, così chiaro nella Dichiarazione Schuman («*Par la mise en commun de productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les Pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrete d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix*»), e in generale nel pensiero di Monnet e degli europeisti memori delle due guerre mondiali (non tribunali arbitrali, non consigli deliberanti all'unanimità, ma istituzioni comuni che governano interessi comuni);
- nel trattato di Lisbona la preminenza del diritto comunitario è affermata non nel trattato ma in una delle Dichiarazioni finali, la n. 17, e lasciata se mai alla prassi della Corte di giustizia di Lussemburgo;
- sul piano dell'unione politica non sono stati fatti passi avanti. La funzione di sovranità e di *leadership* continua ad appartenere al Consiglio dell'UE, e la creazione delle 2 nuove figure - del Presidente del Consiglio europeo stabile, eletto per 2 ½ anni rinnovabili e tratto da una rosa di personalità politiche non al governo, che lavorerà a tempo pieno per favorire le intese fra i Paesi membri, e dell'Alto rappresentante per gli Affari esteri e la politica di sicurezza e del Servizio europeo di azione esterna – migliora soltanto la coerenza istituzionale dell'UE, assolve semplicemente ad una funzione di centralità istituzionale che non deve essere confusa con la centralità politica. La Pesc sarà, quindi, al più una politica comune, non una politica unica. Ciò è confermato espressamente da una Dichiarazione annessa al trattato di Lisbona su richiesta di alcuni Paesi fra i quali il Regno Unito, secondo la quale la base legale, le responsabilità ed i poteri di ciascuno Stato membro nella formulazione e nella condotta della sua politica estera nei confronti dei Paesi terzi e nelle organizzazioni internazionali (ivi compreso il Consiglio di sicurezza dell'Onu) non sono state modificate dalle disposizioni riguardanti la Pesc;
- per quanto riguarda la distribuzione dei ruoli nel processo decisionale e con particolare riferimento all'estensione del potere di codecisione del Pe, c'è da osservare che l'inserimento in un procedimento legislativo è cosa diversa dalla potestà legislativa. Il sistema europeo, d'altra parte, non può diventare un sistema assembleare e al deficit democratico si tende a porre rimedio, a mio avviso correttamente, per vie più opportune, come quella di una migliore comunicazione e di un maggiore coordinamento con i Parlamenti nazionali;
- è venuto meno, nell'Europa allargata, il principio, caro a Jean Monnet, dell'uguaglianza formale nelle istituzioni fra Francia e Germania e si sono venute a creare delle

⁵⁷ Conferenza sul Trattato di Lisbona tenuta al Circolo di Roma nel 2008.

incongruenze, che prima o poi dovranno essere affrontate, come il fatto che regioni quali la Renania, la Westfalia, la Baviera, la Lombardia continuano ad essere entità giuridicamente inesistenti a livello europeo, mentre Malta e Cipro contano come Stati.

Le difficoltà incontrate durante l'iter delle ratifiche del trattato di revisione, nonostante fossero stati ridimensionati gli obiettivi perseguiti con il trattato costituzionale, invitano a riflettere sulla possibilità di organizzare il consenso in uno spazio pubblico tanto frammentato quale quello europeo e quindi sulla governabilità della Grande Europa perché il consenso della collettività è essenziale per esercitare l'autorità (concetto del quale fece tesoro l'architetto di Hitler, Albert Speer, cfr. *Memorie del Terzo Reich*, Milano, Mondadori, 1969).

La politica europea è oggi in crisi perché manca all'interno dell'UE uno Stato capace di esercitare un'influenza determinante su tutta la Grande Europa, mentre dai riflessi nazionalisti e anche particolaristi che il tramonto delle ideologie e la globalizzazione hanno fatto riemergere promano spinte centrifughe.

La costruzione comunitaria è stata un'operazione francese, nell'ispirazione (Jean Monnet) e nella realizzazione (Charles de Gaulle) e non avrebbe potuto essere diversamente nelle circostanze del tempo. Non a caso i francesi sono stati consultati con referendum nel 1972 (primo allargamento), nel 1992 (trattato di Maastricht) e nel 2005 (trattato costituzionale).

Oggi, però, la Francia si trova a disagio nella Grande Europa, perché il modello dell'ultraliberismo anglosassone genera timori e reazioni nella società francese. Inoltre il baricentro europeo si è spostato a Berlino, il tentativo maldestro effettuato da Sarkozy con l'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo allo scopo di riposizionarlo a Parigi non è riuscito, e la coppia franco-tedesca non funziona perché l'iperpersonalismo di un *partner* non bilancia la proiezione politica effettiva dell'altro.

D'altra parte la Germania, che domina Eurolandia e che esercita un'influenza crescente nella Grande Europa, manca della legittimazione necessaria per esserne il *pivot*, perché nessuno la vuole, sola, in quella posizione.

La politica europea è oggi in crisi perché manca di un'utopia, manca di una visione e con ciò manca di una capacità di mobilitazione.

Le uniche idee mobilizzatrici che sono state affacciate dopo la fine della guerra fredda sono state quella della Free trade Atlantic area in vista di una Federazione atlantica, che da un lato è un *déjà vu* dell'anteguerra e dall'altro farebbe dell'UE un'appendice degli Stati Uniti, e quella di Gorbachev della casa comune europea, che era vaga, prematura, lanciata nel discorso pubblico come un *ballon d'essai*.

Eppure c'è qualcosa d'interessante in quella metafora della casa comune europea, abitata anche dai russi e naturalmente composta da molti appartamenti⁵⁸: c'è la possibilità di recuperare la Russia all'Occidente e di porre finalmente in essere la *partnership* Europa-Stati Uniti su base di uguaglianza, stabilizzando con ciò il sistema internazionale in un equilibrio multipolare.

⁵⁸ J. ELVERT, *Changing places. The European House revisited*, in *RSPI*, 2006, 1, pp.15-21.

VI. LE POLITICHE ECONOMICHE NELL'UNIONE EUROPEA

di Umberto Triulzi

Sommario: 1. Il quadro di riferimento.– 2. Le strategie di rafforzamento del mercato interno.– 3. Revisione della politica di coesione.– 4. Ruolo della politica economica e monetaria europea.– 5. Ruolo dell'UE nella *governance* mondiale

1. Il quadro di riferimento

Prima di iniziare ad affrontare il tema che mi è stato affidato - le politiche economiche dell'UE - credo sia importante fare precedere una riflessione di carattere generale riguardante i limiti entro i quali l'UE può assumere, nell'ambito delle competenze che le sono attribuite, decisioni di spesa riguardanti le politiche europee.

E' a tutti noto come negli ultimi anni si sia sviluppato un ampio dibattito sulla riforma del Bilancio dell'UE e come di recente, su iniziativa della Commissione, sia stata avviata nei Paesi membri, nelle istituzioni comunitarie, nei più importanti *think tanks* europei e nazionali una consultazione volta a raccogliere contributi e proposte sulle modalità di attuazione della programmazione finanziaria europea e sulle priorità delle politiche dell'Unione per il periodo successivo al 2013 (Bachtler, Mendez, Wishlade, 2009). La sintesi di questo ampio dibattito, che ha prodotto centinaia di documenti e coinvolto migliaia di esperti in tutta Europa, è stata presentata in una Conferenza tenuta a Bruxelles nel novembre del 2008.

Al di là dei cambiamenti richiesti da più parti per allineare il bilancio dell'UE alle sfide che l'attendono (globalizzazione e riordino dei mercati finanziari, cambiamento climatico, politica energetica, invecchiamento della popolazione, flussi migratori, innovazione, sicurezza), un dato su tutti emerge: la gran parte dei Paesi membri non è disponibile, pur riconoscendone l'opportunità ma trovandosi anche in presenza di gravi deficit di bilancio, a veder aumentare le risorse a disposizione dell'Unione (attualmente ferme all'1% del Pil europeo). Si tratta, certo, se riflettiamo ai valori complessivi delle risorse finanziarie impegnate dall'UE per il periodo 2007-2013, di una cifra elevata, complessivamente 975 miliardi di Euro, 133,8 miliardi all'anno, 235 euro per cittadino europeo. Una cifra imponente ma, comunque, insufficiente a far fronte ai fabbisogni di una Unione che conta 27 Paesi membri e con un popolazione complessiva di poco meno di 500 milioni di abitanti.

L'analisi delle politiche economiche dell'UE parte da questo dato non certo positivo: un bilancio comunitario contenuto e che tale resterà anche nei prossimi anni. Se, dunque, si vogliamo apportare, e questo non può essere che un auspicio, significativi cambiamenti nella direzione e nelle modalità di gestione delle politiche economiche europee dobbiamo partire dalla considerazione che per conseguire tale obiettivo l'UE non può contare su risorse finanziarie aggiuntive ma solo su quelle attualmente previste dai Paesi membri per il suo bilancio.

Una seconda riflessione riguarda le competenze esercitate dalla Commissione. Non ho ragioni di ritenere che le attuali competenze, già numerose e che spaziano dalla politica commerciale alla politica agricola comune, alla politica regionale, alla moneta unica, agli affari esteri, alla difesa, alla protezione ambientale e a tante altre politiche settoriali possono essere ulteriormente rafforzate ed estese. Ricordo che sono oltre 40 le Direzioni Generali che hanno competenze in altrettanti settori. Qualora, comunque, si trovasse l'accordo necessario tra i Paesi membri per procedere in tale direzione, e le ragioni per farlo non mancano (si pensi solo alle forti differenze ancora esistenti nei regimi fiscali nazionali, una realtà incompatibile con il mercato interno europeo), i vincoli di bilancio interni ed esterni non consentirebbero di destinare le risorse sufficienti alla loro attuazione.

La sola strada possibile da percorrere per assicurare che le politiche dell'Unione siano in grado di esercitare un impatto significativo sulla situazione economica e sociale europea, contribuendo a consolidare e a rafforzare una crescita economica che appare ancora molto

rallentata e debole in molti paesi membri, è quella di perseguire simultaneamente due obiettivi: rendere la spesa europea più efficiente e al tempo stesso esercitare una forte pressione sugli Stati membri affinché procedano ad un effettivo coordinamento delle loro politiche economiche.

In una recente intervista a Jacques Delors dal titolo “La delusione di Delors: così l’Euro non sopravvive”, apparsa su un importante quotidiano nazionale, l’ex Presidente della Commissione europea così si esprime: «Quando sento che all’ultimo Consiglio europeo (ndr, quello di marzo 2010) si è parlato di governo comune dell’economia, mi viene da ridere. Si passa da un eccesso all’altro. Non ho mai creduto che l’Unione politica fosse alle porte. Né ho mai chiesto un governo economico. Ma un coordinamento delle politiche economiche, quello sì. E’ indispensabile. Il vero tallone d’Achille dell’Europa è la mancanza di cooperazione. E se non c’è cooperazione, c’è declino».

Non credo si potrebbe dire meglio. Se non vi è accordo, infatti, per accrescere le risorse da destinare al funzionamento delle istituzioni dell’UE, non vi è altra soluzione che migliorare la qualità della spesa europea assicurando, attraverso tutte le azioni «di sostegno, di coordinamento e di complemento» a cui l’Unione può ricorrere, una più attiva cooperazione tra gli Paesi membri, specialmente nei settori della finanza pubblica (l’esempio della Grecia insegna), delle politiche sociali, delle politiche di sorveglianza e regolamentazione dei mercati finanziari, delle politiche dell’energia e dell’ambiente, delle politiche migratorie e della sicurezza.

La domanda, allora, che mi pongo e che rivolgo anche a voi, è la seguente. Se il tetto delle spese (ma anche delle entrate) non può essere modificato, cosa fare per avere finalmente una politica europea comune e su quali interventi puntare per rendere nel medio - lungo periodo l’economia europea più innovativa, più competitiva ma anche più solidale? Proverò a rispondere a questa domanda affrontando, se pur brevemente, quattro temi: le strategie di rafforzamento del mercato interno, la revisione della politica di coesione economica e sociale, il ruolo della politica economica e monetaria europea, la presenza dell’UE nella *governance* mondiale.

2. Le strategie di rafforzamento del mercato interno

Il compito primario dell’UE e di tutti i Paesi membri, in assenza di risorse aggiuntive che nessuno è disposto a finanziare, è quello di completare le riforme necessarie a far funzionare meglio il mercato interno europeo. L’UE ha potuto raggiungere i traguardi che tutti conosciamo, è il più grande mercato di beni e servizi al mondo, grazie ai successi che il mercato interno ha saputo conseguire, a partire dall’Atto Unico Europeo del 1986, in termini di abolizione delle barriere fisiche, barriere tecniche, libertà di movimento dei capitali, liberalizzazione degli appalti, apertura del mercato dei servizi. Il mercato interno, un tema di cui si parla purtroppo poco ed in modo del tutto insufficiente nel nostro Paese - ed è grave che se ne parli poco anche nelle istituzioni pubbliche e private preposte alla formazione dei giovani, ed in particolare nelle istituzioni che formano la futura classe dirigente del nostro paese (Università, Istituti superiori di formazione, Scuole di specializzazione ecc.) - può a ragione essere definito come uno dei motori principali dell’economia europea, quello che consente all’Europa di crescere ma che necessita di continui adattamenti ed innovazioni indotti dallo sviluppo economico e dal progresso tecnologico. La funzione del mercato interno è quella di consentire alle economie dei Paesi membri di sfruttare non solo le opportunità offerte dall’ampliamento dei mercati (crescita della concorrenza, economie di scala, esternalità positive ecc) ma di valorizzare meglio le risorse disponibili nei singoli mercati domestici attraverso tutta una serie di direttive prodotte dalla Commissione per facilitare gli scambi, aumentare la mobilità dei beni, delle persone e dei capitali, la produzione di servizi efficienti, lo sviluppo e la diffusione dell’innovazione e dei risultati della ricerca tecnologica. Per incrementare questo prezioso lavoro che rende il mercato europeo unico nella sua strutturazione e nel suo funzionamento, la Commissione deve realizzare ulteriori progressi nella verifica e nella implementazione delle direttive che riguardano specifici settori del

mercato interno. La trasposizione delle direttive europee nelle singole legislazioni nazionali dei 27 paesi membri non è, di per sé, sufficiente a garantirne una corretta applicazione, il che significa che i Paesi membri devono trovare un più ampio spazio per il coordinamento delle loro politiche, devono mettere in esecuzione processi di cooperazione nella formulazione di indirizzi comuni a livello nazionale, locale e settoriale, devono impegnarsi maggiormente a realizzare gli interventi strutturali richiesti per ammodernare le loro economie. Si tratta in particolare, come da più parti si richiede, di favorire una maggiore cooperazione europea in tema fiscale, per evitare il dumping fiscale e quindi armonizzare sistemi fiscali oggi ancora molto distanti tra di loro con conseguenze difficilmente accettabili sotto il profilo dell'equità contributiva, ma anche di sviluppare politiche economiche dei Paesi membri più coordinate tra di loro. Questa esigenza è particolarmente avvertita nel settore dell'energia dove l'esistenza di numerosi vincoli legislativi nazionali, specie in materia di servizi di interesse generale come acqua, energia elettrica, gas, idrocarburi, ha imposto un approccio dell'UE graduale, e quindi successi lenti nell'armonizzare sistemi di gestione di servizi vitali per la crescita e lo sviluppo occupazionale dell'economia europea. Ma altrettanto importanti sono i progressi da compiere nel coordinamento europeo delle politiche sociali e del lavoro, in quelle delle infrastrutture di trasporto, della ricerca e dei servizi basati sulle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione

In tutti questi settori le risorse dell'UE, oggi estremamente limitate rispetto ai benefici potenziali che l'economia europea riceverebbe dalla crescita della competitività e dell'innovazione, devono essere destinate a facilitare ed accrescere i processi di apertura delle economie dei paesi membri, con una particolare attenzione alla qualità dei servizi erogati nei settori di interesse pubblico. Ma occorre anche procedere ad una più efficace sorveglianza delle normative europee, assistendo i paesi membri, ed in particolare quelli di recente ingresso nell'UE, nella trasposizione e corretta applicazione della legislazione europea, facilitando lo scambio e l'integrazione delle esperienze tra gli Stati membri, avviando, in definitiva, tutte le opportunità di cooperazione rese possibili dall'introduzione di una nuova metodologia di coordinamento, "il metodo di coordinamento aperto", introdotta dal processo di Lussemburgo e definito come uno degli strumenti più importanti per l'attuazione della strategia di Lisbona. Alla realizzazione di questi obiettivi, specie quelli che riguardano l'innovazione ed il sostegno delle imprese, devono concorrere anche le istituzioni finanziarie dell'UE, quali la Banca europea per gli investimenti ed il Fondo europeo per gli investimenti.

3. Revisione della politica di coesione

La politica di coesione economica e sociale, la seconda voce di spesa dell'UE (con oltre il 35% del bilancio totale), rappresenta uno degli "strumenti primari" nelle mani dell'UE per favorire la convergenza delle regioni più distanti dalla media europea in termini di crescita economica, opportunità di lavoro e coesione sociale. Per dare una idea dell'ampiezza dell'intervento della politica di coesione ricordo che nel ciclo programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013, le risorse attribuite al principale obiettivo, l'Obiettivo Convergenza che da solo assorbe l'82% di queste risorse, ammontano a 199,3 miliardi di Euro interessando 84 regioni ed una popolazione di 154 milioni di persone. Nonostante la rilevanza di queste cifre, recenti indagini volte a verificare gli effetti della politica di coesione giungono a conclusioni molto incerte circa la sua efficacia ed inoltre sono numerose le critiche avanzate da molti paesi membri non solo sulle modalità di attuazione di questa politica, giudicate eccessivamente complesse sotto il profilo amministrativo e procedurale, ma anche per l'eccessiva frammentazione degli interventi ammessi al cofinanziamento e per i criteri di selezione delle aree geografiche considerate eleggibili per l'utilizzo delle sue risorse.

Le conseguenze prodotte dalla recente crisi finanziaria con l'arresto intervenuto nei processi di crescita delle economie europee, il dissesto della finanza pubblica in molti paesi

dell'Unione e la perdita di milioni di posti di lavoro, hanno indotto l'UE a presentare un insieme di iniziative costituite da un Piano per il rilancio dell'economia europea, una proposta di revisione della politica di coesione e, più di recente, una Strategia Europea per il 2020 (Commissione europea, *EUROPA 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* - Com(2010) 2020).

Non commenterò il Piano europeo di ripresa economica proposto alla fine del 2008, ed attualmente in corso di realizzazione, per il semplice motivo che non considero questo piano una risposta efficace alla crisi economica che stiamo vivendo: l'impegno finanziario complessivo, pari a 200 miliardi di Euro, grava quasi interamente sulle magre finanze dei Paesi membri, circa 170 miliardi di Euro, mentre quelli a carico dell'UE non superano i 30 miliardi di Euro. Stante le difficoltà di bilancio nelle quali si trova la gran parte dei paesi dell'UE, appare facile immaginare che le decisioni di cofinanziamento di questo Piano verranno in qualche modo rallentate e rinviate nel più lungo periodo.

Anche il documento presentato dalla Commissione per una Strategia Europea al 2020, pur avendo individuato obiettivi importanti e condivisibili riguardanti gli investimenti in R&S (3% del PIL dell'UE), i traguardi da raggiungere in materia di clima ed energia (20/20/20), la crescita del tasso di attività della popolazione (da portare al 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni), la riduzione del tasso di abbandono scolastico e del numero delle persone che vivono al di sotto della soglia di povertà, non offre, in realtà, nessuna indicazione ai Paesi membri su come e dove reperire le risorse aggiuntive necessarie a realizzare gli obiettivi indicati né disegna strategie alternative di modifica degli indirizzi delle principali politiche economiche dell'UE.

Più concrete appaiono, nell'ambito delle iniziative avviate dalla Commissione in preparazione del nuovo ciclo di programmazione 2014-2020, le proposte di riforma della politica di coesione economica e sociale riguardanti le maggiori facilitazioni concesse per accelerare l'utilizzo delle risorse del Fondo Sociale Europeo, l'aiuto ai lavoratori espulsi dal mondo produttivo, le azioni per favorire la mobilità del lavoro e quelle riguardanti un maggiore ricorso agli strumenti di ingegneria finanziaria. Si tratta certamente di un cambio di indirizzo importante della Commissione ma ancora insufficiente a produrre i benefici attesi in termini di maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse destinate a ridurre le distanze delle regioni più svantaggiate dell'UE. La crisi economica che oggi osserviamo nei paesi europei, ed in particolare in quelli maggiormente indebitati, richiederà, come si è accennato, tempi più lunghi di quanto fossimo in grado di prevedere solo un anno fa. La domanda, allora, è quale riforma della politica di coesione proporre, considerando che essa rappresenta, come leggiamo nei documenti della Commissione, «la fonte più rilevante di sostegno finanziario a livello dell'UE per gli investimenti a favore della crescita economica e della creazione di posti di lavoro nelle aree più deboli dell'Unione». Il tempo a disposizione non mi permette di affrontare questo tema con il dettaglio necessario, mi limiterò solo a poche considerazioni. Date le enormi differenze esistenti nelle condizioni economiche e sociali degli Stati membri principali destinatari di tali risorse e, all'interno degli stessi Stati, tra le regioni più avanzate e le regioni più arretrate, differenze che sono notevolmente cresciute con il passaggio dell'UE da 15 a 27 Stati membri, la strategia d'intervento dell'UE appare del tutto inadeguata.

L'articolazione degli interventi da finanziare con i Fondi Strutturali su tre obiettivi specifici (Convergenza, Competitività regionale e Cooperazione territoriale), obiettivi comuni sia per le regioni europee che si trovano con un Pil pro-capite molto distante dal 75% della media comunitaria, sia per le regioni che si trovano con un reddito pro-capite prossimo alla soglia del 75%, o che comunque hanno dimostrato di essersi avvicinati di molto alla media comunitaria, non risponde alle esigenze specifiche dei territori interessati da tali azioni. Occorre non solo ripensare le priorità nazionali, regionali e settoriali dei Paesi con regioni in forte ritardo di sviluppo ma anche, come indicato di recente dal "Rapporto Barca" (Fabrizio Barca, *Un'Agenda per la riforma della politica di coesione*, 2009), concentrare la gran parte delle risorse dell'UE e le risorse nazionali su pochi obiettivi considerati essenziali per lo sviluppo di tali aree. L'elevata estensione

delle aree di riferimento dell'intervento comunitario e la frammentazione delle risorse in una miriade di iniziative a scarso valore aggiunto, così come previsto dalla gran parte dei Piani Operativi Regionali e Nazionali (POR e PON) degli Stati membri, non rappresentano una soluzione ottimale in territori caratterizzati da forti ritardi strutturali e da bassi livelli di inclusione sociale. Il rischio che si corre è che l'impatto derivante dall'utilizzo di questi fondi sia minimo.

In questa direzione va anche la riflessione che per poter aumentare l'effetto *leverage* della spesa europea sia necessario intervenire in modo più incisivo ed esteso sulle amministrazioni pubbliche e le autorità responsabili dei programmi comunitari al fine di far crescere le loro capacità di gestire in modo più efficiente le risorse comunitarie. L'utilizzo delle risorse dei Fondi Strutturali richiede a livello nazionale e locale, come è noto a tutti coloro che hanno avuto esperienze nella gestione delle risorse dell'UE, elevate conoscenze delle procedure europee, qualificate competenze settoriali per l'individuazione degli interventi ammissibili al cofinanziamento, personale altamente motivato e con capacità organizzative ed esperienze maturate in ambito europeo, una forte attitudine a lavorare in *team*, estese reti di collegamento e comunicazioni con gli operatori sia locali che esteri. La scarsità di personale pubblico e privato qualificato, ritardi organizzativi, scarse capacità di programmazione e progettazione degli interventi, insufficiente esperienza nei programmi dell'UE determinano ritardi ed inefficienze nell'impiego delle risorse europee, con danni economici e sociali rilevanti per le popolazioni locali destinatarie di tali risorse.

Una ulteriore considerazione riguarda la necessità di assicurare che le verifiche periodiche effettuate dalla Commissione e dalle autorità nazionali nell'uso delle risorse dei Fondi Strutturali diano risultati utili a determinare il raggiungimento delle priorità e degli obiettivi specifici indicati nei programmi comunitari. I sistemi di controllo attualmente in essere, sempre più demandati alle istituzioni nazionali nell'ottica della "gestione condivisa" e della concertazione con la Commissione, non assicurano che si sviluppino competenze innovative specifiche, specie a livello locale, né garantiscono l'applicazione di sistemi di valutazione e monitoraggio in grado di verificare che le iniziative avviate o in corso di implementazione assicurino il raggiungimento degli obiettivi definiti dai programmi. Anche in questa area appare evidente la necessità di rivedere le metodologie attualmente applicate in ambito europeo e nei paesi membri promuovendo nuove sperimentazioni, rafforzando la cooperazione tra le autorità nazionali e locali responsabili dei programmi comunitari ed introducendo modelli innovativi di controllo e verifica delle risorse finanziate dalla politica di coesione nell'intento di fornire agli amministratori nazionali e locali indicazioni puntuali sulla qualità ed efficacia degli interventi previsti.

In conclusione, più coerenza nella selezione degli obiettivi e delle aree di intervento, un maggiore equilibrio nella ripartizione delle responsabilità e delle funzioni di controllo tra Commissione, Parlamento europeo, Parlamenti nazionali e Stati membri, un più ampio coordinamento nelle politiche europee e nazionali a livello settoriale, programmi comuni europei per la formazione specialistica (specie quella attinente alla conoscenza e all'utilizzo delle risorse dei Fondi Strutturali), sviluppo della ricerca e dell'innovazione e di nuove competenze, specie nei settori dell'ambiente e dell'energia, sono questi i principi a cui la politica di coesione economica e sociale dovrebbe ispirarsi per una revisione radicale delle sue linee di indirizzo.

4. Ruolo della politica economica e monetaria europea

I quasi undici anni trascorsi dall'avvio dell'Euro e della BCE sono la testimonianza di un livello di integrazione dei 16 paesi dell'Eurozona che non ha uguali nel mondo. La rinuncia all'autonomia nazionale nella gestione della politica monetaria ha rappresentato non solo una decisione necessaria a superare l'incoerenza del "quartetto inconciliabile" di Padoa-Schioppa, e cioè libera circolazione delle merci, libera circolazione dei capitali, tassi di cambio fissi ed indipendenza delle politiche monetarie nazionali, e dunque ha consentito di giungere, dopo i numerosi insuccessi degli anni '70 ed '80, alla fase finale del processo di unificazione europea, ma

ha dato evidenza della possibilità di avere una moneta unica europea senza l'unione politica. Un obiettivo, questo ultimo, difficilmente proponibile oggi e la cui assenza ha certamente influito sul ritardo con cui gli Stati membri hanno reagito nel trovare un accordo sul programma di aiuti per fare fronte alle difficoltà economiche e di bilancio della Grecia. Non mancano, evidentemente, le ostilità nei confronti dell'euro ma sarebbe, tuttavia, difficile, negare che l'Euro abbia svolto, nella attuale situazione di crisi ed, in particolare, per i paesi più indebitati, una preziosa funzione di protezione dei mercati creditizi e valutari.

Quello che appare criticabile non è, come da molte parti si sostiene, una gestione della politica monetaria assai prudente da parte della BCE, una politica che è riuscita, comunque, a mantenere bassi il livelli di inflazione nell'UE (a fine 2010 l'inflazione media non supererà l'1,9 per cento), quanto una insufficiente comprensione, e quindi assenza di politiche economiche adeguate da parte dei paesi dell'Unione, della necessità di mantenere un sostanziale equilibrio tra gli obiettivi dell'unione economica e quelli dell'unione monetaria. L'appartenenza all'Eurozona non comporta, infatti, solo l'osservanza di obblighi monetari ma ha richiesto per accedervi, e richiede per continuare ad esserne membri, un rigore ed un coordinamento nella conduzione delle principali politiche economiche, da quelle fiscali e di bilancio a quelle strutturali, senza le quali non è possibile non solo restare nel club dell'Euro ma neanche immaginare un futuro per l'Europa.

Sono due gli insegnamenti che possiamo trarre dalla crisi finanziaria e dalle vicende della Grecia. Quanto alla crisi internazionale appare evidente lo squilibrio esistente tra gli attori della finanza internazionale (grandi banche internazionali, istituti di assicurazione, fondi monetari, agenzie di rating ecc) ed i regolatori della finanza internazionale (FMI, FRS, BCE, Istituti internazionali, europei e nazionali di vigilanza). Lo squilibrio consiste nel fatto che i primi hanno avuto pochi vincoli e pochi controlli sulla regolarità delle loro operazioni (trasparenza, assunzione prudente dei rischi, attività informative adeguate ecc.), i secondi hanno molti vincoli ad operare e limitati poteri di intervento e, soprattutto, di sanzione. Se vogliamo ridurre la volatilità dei mercati finanziari, ridare fiducia agli operatori e agli investitori riattivando i mercati monetari e creditizi, occorre ristabilire l'equilibrio tra queste due diverse categorie di operatori aumentando i controlli sulle attività finanziarie dei primi e dando più poteri investigativi e sanzionatori ai secondi. In questa linea è andato sviluppandosi e rafforzandosi il coordinamento internazionale avviato tra i governi e le banche centrali dei maggiori paesi industriali (BCE, Riserva federale degli Stati Uniti, *Financial Stability Board*, di cui è stato ampliato il mandato) nell'intento di dare una risposta unica alla crisi finanziaria e per predisporre nuove regole e nuovi sistemi di vigilanza macroprudenziale in grado di impedire il riprodursi di situazioni analoghe a quelle vissute negli ultimi due anni. La garanzia che i grandi istituti finanziari si adegueranno a tali norme potrà essere assicurata solo se i regolatori e supervisor del sistema finanziario internazionale avranno poteri tali da scoraggiare l'assunzione di rischi sistemici e le operazioni creditizie non rispettose degli standard di sicurezza e trasparenza definiti a livello internazionale.

In questa direzione va la recente riforma approvata dall'UE che dovrà partire dal 2011 e che vede il controllo delle autorità europee affidato a tre istituzioni di vigilanza finanziaria, rispettivamente sulle banche, sulle assicurazioni e sui mercati, ed anche la nascita di una quarta istituzione, l'*European Systemic Risk Board* (ESRB) composta dai rappresentanti di tutte le autorità di vigilanza nazionali, con il compito di garantire la stabilità finanziaria della zona euro e, se del caso, intervenire sui mercati più a rischio (come quello dei derivati e/o delle vendite allo scoperto). L'iniziativa dell'UE è, sicuramente, da condividere ma gli effetti di questa riforma potranno essere visibili, e quindi valutabili, solo nel medio-lungo periodo quando le autorità europee avranno acquisito e sviluppato le competenze necessarie a gestire le nuove funzioni di vigilanza loro attribuite e gli operatori finanziari si saranno adeguati, a loro volta, alle nuove normative.

Sempre in tema di vigilanza sulle agenzie di rating, appare quanto mai indispensabile avviare in Europa, ma anche a livello internazionale, una riflessione sul tema del monopolio che

queste agenzie hanno nella valutazione dei rischi derivanti dagli strumenti o dalle obbligazioni finanziarie contratte da operatori molto diversi tra di loro (investitori, banche, assicurazioni, governi nazionali). Questa riflessione si impone perché il comportamento di queste agenzie produce conseguenze rilevanti sul benessere di milioni di cittadini e dunque rende più difficile, come il caso della Grecia (ma anche di tanti altri paesi che si sono trovati nelle stesse condizioni) ha evidenziato, la ricerca e l'attivazione di politiche coordinate di sostegno finanziario. Se infatti la funzione svolta dalle agenzie di rating è di per sé indispensabile, quindi necessaria, nell'assicurare agli operatori del credito le informazioni utili ad evitare l'assunzione di rischi eccessivi, meno condivisibile è che tale funzione venga svolta, applicando tra l'altro le stesse procedure di valutazione utilizzate per gli operatori privati, nei confronti dei rating degli Stati sovrani. Si deve ricordare che le informazioni fornite da queste agenzie hanno una natura di bene pubblico e, conseguentemente, i servizi da loro resi finiscono con l'assumere una valenza di interesse generale. La valutazione della sostenibilità finanziaria di uno Stato, il cosiddetto rischio sovrano, pone, dunque, un problema di difesa del "bene comune" in quanto è evidente che in caso di declassamento del rating del suo debito pubblico, il panico e la caduta di credibilità che si viene a determinare nei mercati finanziari internazionali e all'interno del paese sulla capacità di trovare risorse adeguate per superare la crisi genera immediatamente un forte aumento dei costi di accesso al credito, difficoltà di finanziamento, crollo in borsa dei titoli e quindi il ricorso delle autorità di governo a severe politiche fiscali e salariali per ridurre l'indebitamento con ripercussioni inevitabili sul reddito, e quindi sul benessere, di tutti i suoi cittadini. Che la situazione economica di questi ultimi sia ancora oggi fortemente influenzata da opinioni espresse da agenzie private a cui non è stato affidato nessun mandato internazionale di sorveglianza per il debito sovrano, ed il cui comportamento nella recente crisi finanziaria è stato altrettanto censurabile per l'assenza di trasparenza ed altri illeciti commessi nelle loro valutazioni del rischio, appare francamente insostenibile.

Quanto alla vicenda della Grecia e alle cause che ne hanno determinato l'attuale situazione di insolvenza, credo sia evidente a tutti che nelle regole di funzionamento dell'Eurozona non si sia data sufficiente attenzione a come assicurare il perseguimento di un più stretto coordinamento delle politiche economiche dei paesi membri, ed in particolare il coordinamento delle loro politiche di bilancio. I Paesi dell'Eurozona devono affrontare per l'aggiustamento del disavanzo pubblico della Grecia un costo molto elevato, le ultime previsioni parlano di un ammontare per il triennio 2010-2012 pari ad oltre 100 miliardi di Euro. Se a questi costi si aggiungono i sacrifici che dovranno essere sopportati dalla Grecia, con conseguenze economiche e sociali difficili da prevedere ma che le recenti manifestazioni di piazza fanno intravedere, emergono evidenti i rischi di un peggioramento della situazione all'interno dell'Eurozona, situazione che poteva essere più contenuta se si fosse trovato rapidamente l'accordo per un intervento congiunto da parte degli stati membri o se si fossero attivate procedure di controllo più severe per la verifica dell'effettivo stato di indebitamento pubblico della Grecia.

La sola motivazione che può indurre ad accettare un piano di rientro del debito che comporterà sacrifici per tutti è che i 16 paesi dell'Eurozona, le istituzioni dell'UE e la BCE avviino al più presto una riforma delle regole di funzionamento dell'UEM che porti ad un rafforzamento degli strumenti di sorveglianza sui bilanci pubblici dei Paesi membri (attendibilità dei dati, veridicità delle informazioni) ma anche una ulteriore riforma del Patto di Stabilità, un Patto che si è rivelato inefficace (rigoroso con i Paesi più vulnerabili e flessibile nei riguardi dei Paesi più grandi) e che ha perso di credibilità. Una riforma che eviti, per i paesi con disavanzi eccessivi, gli effetti inevitabilmente pro-ciclici della politica fiscale ma al tempo stesso sufficientemente rigorosa per assicurare la stabilità finanziaria europea e per migliorare l'efficacia della sorveglianza reciproca sulle politiche economiche e fiscali dei paesi membri. In molti casi, come di recente sostenuto dal Presidente della BCE, i governi nazionali responsabili dello stato della finanza pubblica e della competitività delle loro economie, ma anche delle politiche strutturali più volte annunciate nelle dichiarazioni ufficiali e descritte nei piani di risanamento

sottoposti all'approvazione delle istituzioni europee, non hanno raggiunto gli obiettivi dichiarati. Occorre cambiare le regole del Patto di stabilità, migliorare le procedure di sorveglianza nella gestione delle politiche economiche nazionali, limitare i poteri decisionali attribuiti ai paesi membri nell'ipotesi di comportamenti manifestamente contrari ai principi ispiratori dell'unione economica e monetaria.

5. Ruolo dell'UE nella *governance* mondiale

L'ultimo tema riguarda la presenza dell'UE nelle istituzioni internazionali. L'economia mondiale ha raggiunto un grado di integrazione senza precedenti. In un mondo multipolare scosso da importanti crisi globali è evidente la necessità di una nuova *governance* e di una maggiore legittimità ma anche condivisione dell'operato delle organizzazioni internazionali. Le crisi non sono solo quelle finanziarie ed economiche ma sono il frutto di problemi strutturali presenti anche in molte altre aree, dalla crisi alimentare a quella del settore dell'acqua e dell'energia, alla riduzione della povertà, alla sicurezza e all'aumento dei flussi migratori, ai problemi del cambiamento climatico. In questo contesto, il Trattato di Lisbona, attraverso una migliore definizione dei compiti e degli strumenti di intervento dell'UE in materia di politica estera e di sicurezza (con la figura dell'Alto Rappresentante e la cooperazione diplomatica rafforzata) ed il riconoscimento dell'UE come soggetto giuridico internazionale, può offrire una nuova cornice istituzionale, più coordinata e quindi più funzionale, per assicurare all'Unione un ruolo di maggiore responsabilità nella costruzione di una nuova *governance* mondiale.

L'UE è presente in seno alle organizzazioni internazionali in diverse forme: mediante la presenza degli Stati membri nel consiglio di queste organizzazioni, oppure attraverso il coordinamento delle politiche dei Paesi membri all'interno di tali organizzazioni o mediante lo status di rappresentante della Commissione europea. Nella maggior parte delle organizzazioni internazionali, l'UE ha solo lo *status* di osservatore (ad eccezione dell'OMC e della FAO) e esercita la propria influenza attraverso modalità d'intervento definite di *soft power*. Benché questo potere talvolta può risultare efficace, si ritiene che l'UE debba impegnarsi maggiormente, ed il Trattato di Lisbona lo consente, per conseguire una posizione di più elevata responsabilità ed autonomia decisionale. L'UE dovrebbe sviluppare per ogni singola organizzazione internazionale, a partire dalla Banca Mondiale, dal FMI (dove l'UE rappresenta complessivamente il 37% dei diritti di voto rispetto al 17% degli Stati Uniti) all'ONU, alle sue agenzie specializzate nelle diverse aree dello sviluppo sostenibile e al G20, una strategia per accrescere il proprio potere e consolidare la propria posizione allo scopo di promuovere una *governance* più efficace e socialmente più condivisa.

Un'ultima considerazione. Le organizzazioni internazionali sono state accusate sempre più di frequente, pur avendo obiettivi specifici definiti in trattati e norme internazionali, di essere istituzioni poco democratiche ed anche poco efficaci. Le politiche di queste organizzazioni sono risultate inadeguate, prese, spesso, senza confrontarsi con i fabbisogni concreti dei paesi destinatari e senza un effettivo riscontro dell'impatto esercitato dai loro interventi sullo sviluppo sostenibile e sul conseguimento di obiettivi condivisi di inclusione sociale. La nuova *governance* che auspichiamo si realizzi nelle organizzazioni internazionali deve porre maggiore attenzione al rispetto dei principi di democrazia partecipativa sui quali costruire il consenso degli Stati membri e deve, inoltre, assumere decisioni ed obiettivi di cui è in grado di valutare la capacità realizzativa. Il monitoraggio è divenuto uno strumento importante per garantire la coerenza nell'attuazione delle politiche e per fornire ai responsabili politici elementi che indichino lo stato di attuazione degli interventi e la rispondenza agli obiettivi loro assegnati. Esso offre, inoltre, un sistema di allerta precoce che permette di effettuare azioni tempestive e adeguate prima del verificarsi di un evento che può vanificare i risultati dell'intervento. L'esperienza maturata dall'UE nella realizzazione di programmi d'intervento complessi (mercato interno, politica di coesione economica e sociale, aiuti ai Pvs, politiche di cooperazione ecc.) e le positive ricadute che queste

attività hanno prodotto nelle amministrazioni pubbliche e private coinvolte nell'utilizzo delle risorse dell'UE potrebbe essere un primo tentativo di coordinamento delle attività di valutazione e monitoraggio di queste istituzioni internazionali, oggi in gran parte svolte in forma autonoma e attraverso sistemi e procedure che non dialogano tra di loro con conseguente moltiplicazione dei costi e non confrontabilità dei dati ottenuti, per migliorare l'efficacia nell'attuazione delle loro politiche e dei loro programmi di sviluppo. La posta in gioco dell'UE nella *governance* globale è elevata ma l'UE ha l'esperienza e le capacità, se la politica o i comportamenti egoistici dei singoli stati membri non lo impediscono, per dare un suo contributo sostanziale alla risoluzione dei principali problemi esistenti a livello mondiale.