

Periodico
della Fondazione
per la
Sussidiarietà

ATLANTIDE

45

un mondo
che fa parlare
altri mondi

Anno XV 1/2019
Numero 45



Salvatore Abbruzzese, Salvo Andò, Helmut K. Anheier, Luca Antonini / Augusto Barbera, Paolo Blasi, Massimo Borghesi, Giampio Bracchi / Luigi Campiglio, Paolo Carozza, Giorgio Chiosso / Ferruccio De Bortoli, Adriano De Maio, Pierpaolo Donati / Costantino Esposito / Giorgio Feliciani / Massimo Gaggi, Oscar Giannino, Mary Ann Glendon / Pietro Ichino / Carlo Lauro / Pierre Manent, Giovanni Marseguerra, John Milbank / Lorenzo Ornaghi / Adrian Pabst, Vittorio Emanuele Parsi, Carlo Pelanda, Pierbattista Pizzaballa, Antonio Polito, Javier Prades / Alberto Quadrio Curzio, Antonio Quaglio / Eddo Rigotti, Fabio Roversi Monaco / Lester M. Salamon, Dominick Salvatore, Giulio Sapelli, Eugenia Scabini, Carlo Secchi, Francesco Sisci / Giorgio Vittadini / John Waters, Joseph H.H. Weiler / Stefano Zamagni

Redazione

via Legnone, 4 - 20158 Milano 02.86467235, fax 02.89093228
belloni@sussidiarieta.net - www.sussidiarieta.net
Reg. Tribunale di Milano n. 603 - 6 settembre 2004
ISSN 1825-2168

Direttore responsabile Giorgio Vittadini

Coordinamento redazionale Emanuela Belloni

Editore Fondazione per la Sussidiarietà, via Legnone 4, 20158 Milano

Pubblicità, marketing e diffusione pipitone@sussidiarieta.net

Sommario

Il profitto per l'uomo Sull'economia di Papa Francesco

Editoriale

Gianluigi Da Rold, Giorgio Vittadini | Europa. Pace prosperità pessimismo

5

Primo piano

Enrico Letta | Perché l'Europa non cresce più?

7

Tema

Donatella Sciuto | Il ruolo delle tecnologie per un nuovo percorso di crescita dell'Europa

13

Maria Chiara Carrozza | Addio al sogno europeo?

17

Guido Merzoni | Un'Europa più forte e focalizzata nel cambiamento d'epoca

21

Cesare Fumagalli | Una classe dirigente che indichi la strada

28

Giovanni Andrea Toselli | Europa, un problema di governance

30

Lorenza Violini | Scelte europee e sviluppo sostenibile

32

Luciano Violante | Come l'Italia deve pensare se stessa

38

Antonio Polito | I fondamentali cambiamenti in atto, fra politica e istituzioni

41

Alessandro Rosina | Immaginare il futuro

49

Oliviero Forti | Politiche dell'immigrazione vs sviluppo

54

Giorgio Paolucci | Quando l'esperienza suggerisce un metodo

59

Documenti

Mario Draghi | La sovranità in un mondo globalizzato

65

Europa. Pace prosperità pessimismo

di Gianluigi Da Rold, Giorgio Vittadini

Giornalista; Presidente della Fondazione per la Sussidiarietà

Alla vigilia di queste elezioni europee diventa più che mai necessario fare alcune considerazioni. Innanzitutto è la prima volta, dopo l'esordio del 1979, che le urne del Parlamento europeo assumono un'importanza decisiva. Importanza che spesso è stata trascurata, relegata prevalentemente a una sorta di gigantesco sondaggio continentale, più che altro utile per verificare le tendenze e, al massimo, considerare quali forze politiche prevalessero in Europa e ne caratterizzassero le scelte istituzionali, sociali ed economiche di cornice.

Anche dopo la firma del Trattato di Maastricht nel 1992, non ci fu mai "grande passione" e partecipazione per i risultati elettorali europei. Oggi, a quasi vent'anni dall'introduzione dell'euro, si può invece affermare che le consultazioni dell'Unione europea sono ritenute non solo importanti, ma sono seguite e attese anche come momento di svolta politica che riguarda sia l'intera Europa sia le singole politiche nazionali. Non è questo un fatto secondario ed è invece un aspetto che si deve considerare positivo e che è da sottolineare. Rappresenta in sintesi la realtà, la presa di coscienza che 550 milioni di cittadini si sentono finalmente europei.

Fatta questa prima considerazione, si potrebbe affermare che, in modo paradossale, nel momento in cui gli europei avvertono con maggiore interesse l'importanza della consultazione europea, allo stesso tempo mai come in passato, in Italia e in altri Paesi, si è assistito a una crescita di contestazioni verso l'Unione Europea, le sue scelte politiche, economiche e sociali, la sua stessa architettura istituzionale. Paradosso nel paradosso, anche tutte queste critiche potrebbero rappresentare un segno di maggiore interesse e di maturazione dei cittadini europei per vivere, in una "casa comune", in una patria più allargata, ma in modo migliore. Tuttavia non c'è dubbio che la speranza di un miglioramento è al contempo condizionata negativamente da fenomeni come la Brexit, dal governo dichiaratamente populista/sovranista/nazionalista in Italia e in altri Paesi dell'Est Europa e da rigurgiti di nazionalismi sparsi ovunque, da forme di neo-populismi indefinibili che compromettono la coesione e la maggiore integrazione dell'Unione Europea. È comunque significativo che in Italia ci sia una percentuale "europeistica" più bassa che negli anni dell'ideale europeo (dalla Ceca, dai "patti di Roma" e dalla stessa Maastricht)

ma allo stesso tempo ci sia sempre il 75 per cento degli italiani che non vogliono affatto uscire dall'Europa e si sentono anche orgogliosamente europei. Del resto, è comprensibile da una stragrande maggioranza che l'Europa, con un quinto della popolazione mondiale, con quasi il 25 per cento del PIL del mondo e con il 50 per cento della spesa sociale, rappresenti una civiltà quasi ineguagliabile nella sua storia millenaria e non possa essere emarginata nel nuovo mondo globale e nel "grande gioco" della ricerca degli equilibri strategici, economici, sociali e geopolitici, nel momento in cui si cerca di fissare nuovi assetti planetari dopo la fine del mondo bipolare e la nuova grande, probabilmente malgestita, ondata di globalizzazione.

Se non si può fare a meno dell'Europa, tanto meno si può fare a meno dell'Italia e dell'Italia europea, per il contributo che il nostro Paese ha dato per millenni alla costituzione della civiltà europea, prima fino al Reno e poi fino e oltre l'Elba, verso il Nord, e persino nelle isole britanniche. Considerando infine che il mondo occidentale, con i suoi principi e i suoi valori, sta sempre lì nel "centro del mondo", nel mar Mediterraneo. Oggi l'Europa unita, con l'Italia al suo interno, non è necessaria, ma è letteralmente indispensabile.

Il problema allora si sposta tra la grande speranza dell'Europa unita e forte, e la realtà che si sta vivendo in questo particolare periodo storico, tra grandi trasformazioni di carattere tecnologico, economico e sociale. In mezzo ad anni di crisi maturati dalla metà degli anni Novanta fino alla devastante crisi mondiale finanziaria del 2008. In altre parole, c'è uno scarto micidiale tra le aspettative dei cittadini europei per "l'ideale Europa", non solo quella di di Altiero Spinelli, ma di Robert Schumann, Jean Monnet, Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi e quella attuale, spesso gretta e burocratica, degli Junker e di tutta la classe dirigente che lo circonda o lo spinge a dirigere un continente che, pur crescendo complessivamente, ha al suo interno grandi sacche di malessere che provocano rancore e risentimento, delle disuguaglianze sociali spesso impressionanti, una noiosa invadenza su problemi quasi marginali nella vita dei singoli popoli europei.

Guido Carli, che firmò il Trattato di Maastricht nel 1992 (forse incalzato dal ciclone di "tangentopoli" che si stava abbattendo sull'Italia) era soddisfatto per la "tendenzialità" dei parametri stabiliti, ma era rimasto sconcertato che tra le funzioni della BCE non ci fosse, come nella FED americana, un compito di controllo e intervento per la disoccupazione. Resta il fatto che la costruzione europea è un processo lungo, che avviene tra persone di 25 lingue differenti, che viene costruito su un passato di guerre continue fino alle due "mondiali" del Novecento. Occorre comunque realizzarlo, passo dopo passo con costanza, nonostante le delusioni e i contrattempi inevitabili. Perché, lo ripetiamo: è indispensabile.



Perché l'Europa non cresce più?

di Enrico Letta

Dean Paris School of International Affairs, SciencesPo

La mia introduzione al tema "Perché l'Europa non cresce più" vuole aprire e provocare la discussione.

Se devo ragionare in termini di provocazione mi viene da dire che l'Europa sta vivendo il paradosso delle tre P: noi non abbiamo mai avuto, come in questo momento, la compresenza di tre P così diverse tra di loro.

La prima P è la pace, tema che, in realtà, non scatena oggi le emozioni di un tempo. In qualunque riunione si vada a parlare di questo tema, nel giro di 20 secondi la gente comincia a farsi i fatti propri col telefonino: è talmente dato per scontato che non ci sarà più la guerra, che non soltanto non si riconosce tutto quanto accaduto per arrivare a questo punto, ma soprattutto si pensa che non sia di nessuna utilità fare alcunché in favore. È vero che non c'è mai stata nella storia dell'umanità una fase così lunga di pace all'interno di questo continente, ma anche oltre il nostro continente. Grazie all'Europa, attorno al continente, si è cercato di sviluppare percorsi positivi: è paradossale questo successo incredibile. Mai è stata una P così. Pace. Ovviamente parlando di crescita, la pace è fondamentale. Per definizione, non si cresce in guerra.

Seconda P: prosperità. Non c'è mai stato un momento di maggiore prosperità oggettiva nella vita dei popoli europei. Uno potrebbe obiettare: "Ma abbiamo avuto la crisi; siamo scesi, non siamo saliti di livello"; il mio è un ragionamento collettivo, prendo l'Europa in quanto tale, mettendoci insieme tutto.

Immaginatevi la Polonia 20 anni fa e oggi. Chi l'ha frequentata lo sa. Grazie Europa! Io cito sempre questo dato (prosperità vuol dire reddito procapite, ma anche altre cose). Pensate cosa ha significato per i due Paesi pilastri del mondo comunista europeo, Ucraina e Polonia, Paesi che al momento del crollo del muro di Berlino nel 1989, avevano gli stessi dati sulle due questioni essenziali di vita della nostra società: la differenza tra vita e morte. I dati erano sulla speranza di vita e sulla mortalità dei bambini; I due Paesi avevano lo stesso dato, molto lontano dai

nostri criteri. Una mortalità infantile molto più alta della nostra e una speranza di vita molto più bassa della nostra. La Polonia è entrata nell'Ue, l'Ucraina no. Oggi, se prendete il dato di mortalità infantile e la speranza di vita di Polonia e Ucraina, i polacchi si sono avvicinati ai nostri (pochissimi bimbi morti e si muore molto più tardi), mentre l'Ucraina è lontanissima da quei dati.

Due Paesi che erano uguali, eppure uno è salito sul trono europeo, l'altro no. In questo senso, prosperità vuol dire reddito procapite, significa vivere e vivere bene. È incredibile il grado di prosperità media collettiva che noi stiamo sperimentando in questo periodo. La prosperità è associata a tante questioni, mi sembra evidente.

Al contempo, l'Europa, campione di pace e prosperità, lo è anche di pessimismo, la terza P.

C'è una grande contraddizione tra questo momento di maggiore pace e prosperità mai vissuto e, anziché essere ottimisti per esser arrivati qui, il fatto che sia anche il momento di maggior pessimismo.

Dovendo andare a vedere perché l'Europa non cresce più, la risposta è, in termini generali, la contraddizione tra questi 3 fattori, con declinazioni poi molto concrete.

Pace, prosperità e pessimismo caratterizzano la vita che stiamo vivendo in Europa e hanno una serie di conseguenze molto concrete. Col pessimismo non si guarda avanti, ma indietro. Se io penso oggi a una serie di politiche europee, alcune di queste, sia nazionali che europee, sono fatte con lo sguardo rivolto indietro. Ne prendo due: una riguarda la politica particolarmente importante di uno dei maggiori Paesi europei, l'altra è una delle politiche economiche più importanti di tutte. Parto dalla seconda: la politica della concorrenza a livello europeo. L'Europa ha avuto, da questo punto di vista, una delle intuizioni più geniali: costruire un mercato unico con regole di concorrenza che hanno spinto la competitività delle imprese. Noi consumatori per decenni abbiamo goduto di tutto questo: pensate cosa significa per noi, consumatori italiani, che vivevamo dei monopoli. Questi monopoli sono stati rotti grazie all'Europa, non grazie alla tecnologia. In realtà la gente pensa che sia l'evoluzione tecnologica che ha portato a far nascere Vueling, EasyJet, i telefonini con cinque diverse opzioni di operatori... Ma in verità sono scelte politiche, perché prima del mercato unico c'era il monopolio dei voli, degli operatori di telefonia e così via.

Pensiamo cosa ha voluto dire la concorrenza per noi consumatori e per la competitività del sistema. Ma la concorrenza era pensata e costruita in un mondo sostanzialmente eurocentrico. Quindi l'obiettivo principale era limitare le fusioni, non spingerle. L'obiettivo principale di qualunque commissario europeo alla concorrenza, di qualunque direttore generale della DG Concorrenza, era quello di lavorare per bloccare le fusioni, perché queste ultime avrebbero voluto dire una situazione

pre-monopolistica o di dominio sul mercato. Questa è la storia dell'Ue. Un grande vantaggio per ognuno di noi, peccato che nel frattempo, negli ultimi 10 anni, il mondo sia totalmente cambiato e oggi imponga una nuova strategia sul tema della concorrenza, che deve sapere – accanto all'esigenza di tagliare, limitare e aiutare la competitività locale, domestica – ragionare in termini globali. Infatti, limitando unicamente la crescita globale delle imprese, si finisce per ritrovarsi oggi in un mondo in cui il proprio concorrente non è dentro l'Europa, ma sempre, regolarmente, fuori. È cinese, americano, coreano. Se si ha una politica di questo tipo è evidente che l'effetto è terribile; il pessimismo nasce anche da questo.

Stiamo andando avanti secondo una logica d'inerzia, su delle regole legate a un mondo che non c'è più. Questo porta ai limiti, per esempio, della grande operazione dei trasporti che avevano tentato francesi e tedeschi, Siemens-Auston, bloccata dall'Ue e dalla commissione europea, dalla DG Concorrenza. Queste politiche e queste scelte sono tipiche di chi, con un impianto direttamente legato a questa contraddizione di pace, prosperità e pessimismo, guarda indietro anziché avanti. È ovvio che, pur guardando avanti, il concorrente rimane sempre coreano, cinese o americano... ma nasce la necessità di pilotare delle strategie di fusione a livello globale (sto ovviamente parlando dei grandi operatori mondiali della cantieristica, delle telecomunicazioni, dei trasporti) e se non si va in questa direzione non ce la si farà mai.

Questo tocca moltissimo anche la questione dell'innovazione e dello sviluppo tecnologico. Noi già oggi abbiamo perso dei treni legati a questa logica, giocando su mercati troppo piccoli, limitandoci ai 28 mercati nazionali. Quello dell'innovazione tecnologica, applicato alle telecomunicazioni è uno di questi: in ogni assemblea se si chiedeva, 10 anni fa, chi aveva il telefonino di marca europea, 1/3 della sala alzava la mano, oggi, alla stessa domanda, nessuno la alza e ci si divide in tre gruppi: americani, cinesi e coreani. Noi, in tutto questo, non ci siamo. Questa è una delle questioni che, secondo me, lascia veramente esterrefatti rispetto a questa nostra incapacità di guardare in prospettiva.

Quali sono le chiavi per cercare di modificare questa logica e di trasformare il pessimismo in uno sguardo lungo e in ottimismo? Ottimismo legato al fatto che il mondo come si sta costruendo non è fatto solo di minacce per noi europei e per la competitività europea, bensì è fatto in gran parte di opportunità. Il mondo come si sta sviluppando, ci sta consegnando una dimensione completamente diversa da quella con cui ci siamo confrontati quando l'Europa è stata costruita, è un mondo in cui sta crescendo a dismisura una classe media europea che ha fatto fortuna dieci anni fa. Oggi si apre nel mondo una dimensione di classi medie emergenti che tengono e possono tenere in vita la competitività dell'Europa da tutti i punti di vista: dei servizi, dei beni, strumentali e di consumo. Gli esempi sono tantissimi, il mondo vuole marchi europei. Il mondo vuole vivere con il racconto di cosa produciamo e di cosa siamo noi europei.

Aggiungo la grande minaccia di Trump all'Europa: "Voi producete molto più di quello che consumate e vivete di questo gap". È vero, noi viviamo di questo gap. Se dovessimo produrre quello che consumiamo sostanzialmente saremmo in ginocchio. Noi europei, e noi italiani in particolare che, insieme ai tedeschi, siamo la grande industria manifatturiera d'Europa e i grandi poli esportatori d'Europa. È evidente che questo attacco al nostro modello deve vedere, da parte nostra, una reazione che deve essere di operare perché nel mondo il protezionismo non vinca e ci sia una possibilità di vivere su scala globale con mercati aperti. Il commercio libero aiuta noi europei.

C'è bisogno di un grande lavoro di leadership e culturale. Invece, non sempre questo messaggio è visto positivamente in casa nostra, anzi spesso viene visto con una certa paura e preoccupazione. Contestualmente abbiamo bisogno di cambiare alcune regole fondamentali. Ho citato il tema della concorrenza e non vado oltre, mi sembra che sia chiaro: noi abbiamo bisogno di unire a una politica di concorrenza (che ovviamente rimarrà in Europa), una politica industriale che costruisca dei campioni europei in grado di vincere a livello mondiale una partita che, invece, oggi stiamo perdendo un po' su tutti i fronti e, se continuiamo così, questa perdita su tutti i fronti sarà veramente molto rischiosa. Questo però riguarda anche la politica.

Ho citato prima due esempi: uno questo della concorrenza, l'altro quello della Gran Bretagna. La Brexit significa esattamente scelte politiche fatte con l'occhio rivolto all'indietro, cioè al mondo com'era prima, quando la Gran Bretagna aveva una sua dimensione tale da potersi concepire da sola. Oggi la Gran Bretagna (ma lo stesso potrebbe valere per l'Italia, la Francia, la Germania) stando da sola, non ha nessuna capacità di sopravvivere nel mondo di domani, dove la Gran Bretagna sarà come l'Olanda della metà del secolo scorso. Stesso discorso per noi, cito l'Olanda perché la dimensione è quella. Il mondo in cui Cina, Corea e Giappone saranno il 50% dell'economia mondiale, il peso relativo della Gran Bretagna sarà lo stesso che aveva l'Olanda quando nel mondo c'erano 3 miliardi di persone, se sta da sola. Queste sono le dinamiche e questo stesso discorso potrei farlo per l'Italia. Quindi, il tema di fondo è capire come riusciamo a raccontare il percorso dell'Europa in una logica positiva e quindi dobbiamo rompere il tema del pessimismo, facendo scattare un meccanismo d'orgoglio e di utilità, attraverso non solo i discorsi classici "in bianco e nero" e "con la forfora" che facciamo spesso quando parliamo d'Europa, ma cercando, invece, di svilupparli sulla questione dell'innovazione e delle nuove tecnologie.

Per esempio, una questione che mi colpisce sempre molto è quella della guerra d'influenza sulla protezione dei dati, che sarà la grande partita del futuro. I dati presenti nei nostri telefonini e device sono i dati su cui in futuro si combatterà; chi li userà appropriandosene? Muovendosi tra filosofie diverse: gli americani per la deregulation totale e i cinesi invasivi perché così controllano i cittadini e noi che

siamo per la protezione dei diritti della persona. Tutto questo passa anche per una cosa, il telefonino, che prima c'era solo per telefonare, mentre adesso è di fatto la nostra carta d'identità. E la mia identità non è solo la mia persona, ma ce n'è anche una nel mio cellulare, quello che c'è qui dentro è utilizzabile da qualcuno per il bene ma anche per il male.

Attorno a questo tema, per esempio, dovremmo scatenare la capacità di noi europei di combattere la buona battaglia per la protezione di quella che è la nostra identità, sapendo che questo è un disegno tipico di noi europei, non condiviso né dagli americani, né dai cinesi, i quali hanno un approccio totalmente diverso: i primi sono molto più puntati sull'hi-tech e la competitività dell'industria tecnologica e lo sono meno sulle regole da imporre per la protezione dei dati, mentre gli altri sono immersi in una logica invasiva.

Ho cercato di raccontare come questa logica dell'Europa che non cresce più, sia una logica che tocca profondi motivi di psicologia collettiva (ho citato il pessimismo) e come la logica del futuro e di uno sguardo diverso su di esso debba toccare aspetti che normalmente non abbiamo mai associato all'Europa. Cito questo esempio dei dati personali: è una cosa nuova, dobbiamo lavorarci sopra. Ma chiunque, dopo i disastri successi, comincia ad avere paura che i suoi dati siano utilizzati malamente e l'Europa diventa l'elemento che ci garantisce nel mondo, questo è il fattore fondamentale.

I 5 elementi di un ragionamento su un'Europa che vince questo pessimismo e motiva i propri cittadini a guardare avanti sono:
education, che non è mai stata una questione europea, ma sempre nazionale: i Paesi membri hanno dovuto ottenerla da sé ed è entrata nelle dinamiche europee soltanto dalla porta di servizio dell'Erasmus che, però, è una cosa minima, per minoranze di studenti universitari, non una cosa per tutti;
sostenibilità
mobilità
innovazione
lotta alle disuguaglianze

Queste sono le 5 questioni del futuro, rispetto alle quali sappiamo tutti benissimo che una dimensione solo nazionale non ci darà i risultati che il singolo vuole ottenere, mentre, invece, una dimensione comunitaria insieme agli altri ci darà la forza su tutti e 5. Sono, tra l'altro, i temi sui quali si riescono a mobilitare le giovani generazioni e le energie fino a ieri ferme.

Queste sono una serie di provocazioni e non delle risposte burocratiche, perché l'esperienza che sto facendo in questo periodo mi porta a fare ponti tra settori diversi.

Il futuro è fatto di ponti disciplinari, nel quale si lavora per evitare che le persone siano com'erano negli anni Ottanta e Novanta: monodisciplinari, ognuno nel suo solco di studi, occupandosi solo di quello. Sapete benissimo che voi oggi cercate soprattutto curricula e persone in grado di vivere questa capacità di fare ponti e non limitarsi a essere incastonati in una sola competenza. La sola competenza è sicuramente utile, ma riuscire a tenere insieme settori e competenze diverse con la flessibilità oggi necessaria è sicuramente la grande novità.

L'intervento ha avuto luogo durante il workshop intitolato "Perché l'Europa non cresce più?", organizzato dalla Fondazione per la Sussidiarietà a Milano il 22 marzo 2019.



Il ruolo delle tecnologie per un nuovo percorso di crescita dell'Europa

di Donatella Sciuto

Prorettore Vicario, Politecnico di Milano

13

ISSN 1825-2168

Atlantide 1.2019

Nel 2012 la Banca Mondiale ha pubblicato un rapporto sul modello di crescita dell'Europa basato sull'analisi di sei parametri: commercio, finanza, aziende, innovazione, lavoro e governo, concludendo che, nel complesso, il modello di sviluppo europeo aveva funzionato bene nei precedenti 50 anni, portando al benessere più di 200 milioni di persone e consentendo al sistema produttivo di prosperare. Negli anni successivi, tuttavia, questa crescita ha subito un rallentamento, sia a causa della recessione, che ha ridotto la domanda, sia dell'incapacità di molte imprese ed istituzioni di innovarsi sfruttando, in particolare, le tecnologie digitali (World Bank 2018)¹

Se consideriamo la crescita dell'Europa attraverso l'analisi del fattore di produttività totale (TPF), che misura l'efficienza dell'utilizzo combinato di lavoro e capitale, notiamo che se da un lato la componente legata al lavoro si è ridotta dall'inizio della crisi, dall'altro quella relativa agli investimenti non ha compensato questa mancanza. Non lo ha fatto nonostante la rapida evoluzione delle tecnologie digitali negli ultimi dieci anni. È lecito quindi supporre che il rallentamento della crescita del TPF sia da attribuire, almeno in parte, proprio all'indebolimento dell'Europa nella sua componente innovativa e tecnologica.

Se poi vogliamo andare più a fondo e valutare l'impatto delle tecnologie sulla crescita, dobbiamo partire da un primo, fondamentale dato di fatto, che è parte integrante del progresso tecnologico degli ultimi anni: la velocità. Stiamo assistendo a grandi cambiamenti tecnico-scientifici che viaggiano ad una rapidità che non ha eguali nella storia dell'umanità. Per questo la nostra capacità di reazione, la nostra abilità nel fornire risposte in tempo utile sarà determinante. Non abbiamo tempo da perdere.

Ed esattamente come è accaduto per ogni altra rivoluzione tecnologica prima di

¹ C. Ridao-Cano, C. Bodewig, *Growing United – Upgrading Europe's Convergence Machine*, World Bank, 2018

oggi, dall'agricoltura all'industria, il primo passo è legato agli investimenti, fondamentali per lo sviluppo di infrastrutture e di nuovi sistemi di produzione. È questa una condizione necessaria per dare vita a un sostanziale incremento della produttività. Un quadro, quello appena descritto, che non corrisponde esattamente all'immagine attuale.

Se ci domandiamo, dunque, per quale ragione non assistiamo ad effetti significativi sul fattore di produttività totale, la replica immediata potrebbe essere legata all'affidabilità stessa del parametro, incapace di misurare con esattezza gli effetti della rivoluzione digitale. Gli strumenti statistici che utilizza, pensati per una economia "steel and wheat" (Joel Mokyr, 2014)², non si rivelano adatti al digitale, dove la parte più rilevante è rappresentata dalla produzione di servizi e di informazioni. Aspetti che hanno effetti importanti sulla vita dei cittadini, ma che solo in piccolissima misura contribuiscono alla produzione di beni, nei termini in cui questi vengono tradizionalmente misurati. In aggiunta, alcuni servizi sono offerti gratuitamente, in cambio di pubblicità o della raccolta di dati per la profilazione di potenziali clienti, e quindi difficilmente quantificabili in termini di output.

In secondo luogo, oggi abbiamo a disposizione strumenti tecnologici sempre più potenti. Ne sono un esempio i nuovi materiali, la stampa 3D, l'Internet of Things, le applicazioni dell'intelligenza artificiale, le nanotecnologie. In generale, è presumibile pensare che questi richiedano minori investimenti in capitale rispetto al passato, a fronte di un maggior impegno in beni intangibili quali il software. Penso a fenomeni come Amazon, che ha cambiato la distribuzione e il consumo librario, oppure Airbnb, che ha ridisegnato l'immagine e la funzione degli hotel tradizionali, senza possedere alcun patrimonio immobiliare.

Anche a patto che la rivoluzione digitale richieda livelli inferiori di investimento in capitale, questo non significa che non possa accelerare la produttività. Al contrario, è presumibile che i suoi effetti siano maggiormente visibili sul medio termine. Perché ciò avvenga è necessario guidare l'innovazione e abbattere le barriere per la creazione di un mercato unico dei servizi digitali in Europa.

Il momento per intraprendere queste azioni è ora. IDC prevede che nel 2025 i dati in real-time rappresenteranno più di un quarto di tutti i dati creati, la maggior parte dei quali saranno generati dall'Internet of Things. Questo significa che le organizzazioni dovranno essere messe nelle condizioni di scambiarli e di orchestrarne i servizi, dai data analytics alle prestazioni fondate su distributed ledgers e blockchain. In un futuro, non molto lontano, in cui le infrastrutture e le catene del valore saranno sempre più interconnesse tra partner diversi, e all'interno di veri e propri ecosistemi, sarà forte l'esigenza di governare queste grandi quantità di dati come fattore abilitante per sviluppare servizi innovativi. In modo analogo, sarà

2 J. Mokyr, "Secular Stagnation? Not in Your Life." In *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*, edited by C. Teulings and R. Baldwin, CEPR Press, London 2014, 83-90.

necessario prevedere il governo delle transazioni in modo chiaro e trasparente, con regole comunitarie su condizioni e livelli di servizio e proprietà delle informazioni e una effettiva unione finanziaria.

I settori applicativi saranno molteplici, dalla finanza alle smart city. Un primo sforzo in questa direzione potrebbe essere quello di mettere a fattor comune le esperienze delle singole città, alcune eccellenti, e governare il nascente mercato globale di dati e servizi per la città intelligente, e quindi, al suo interno, di tutti gli aspetti legati alla mobilità e ai trasporti, alla salute e alla sanità, all'edilizia e alla sostenibilità, alla catena del cibo e alla sicurezza... La proposta è quella di identificare standard di interoperabilità tra piattaforme e creare un mercato a livello europeo, riducendo costi ed inefficienze.

Tra gli aspetti intangibili, un investimento significativo è poi quello che punta sullo sviluppo del capitale umano, vero e proprio fattore abilitante dei progressi tecnologici di oggi e di quelli che sapremo mettere in atto più avanti. Il dibattito sul futuro del lavoro è acceso: si discute della riduzione del numero di lavoratori e della sostituzione da parte di robot; delle professioni che scompariranno interamente e di quelle ribaltate sul consumatore, come già avviene alle casse automatiche del supermercato.

In realtà quello che si verificherà in futuro, e che in gran parte sta già accadendo oggi, è la creazione di nuove professionalità, non la perdita di posti di lavoro. Il periodo di transizione e la riconversione verso un diverso mercato del lavoro sono sicuramente problematici e vanno governati a fronte di un'automazione sempre più spinta e della penetrazione diffusa dell'intelligenza artificiale nella maggior parte dei settori produttivi. Sviluppare nuove competenze o modificare le abilità che già possediamo è un processo che deve essere al centro delle politiche della formazione in Europa e del suo processo di crescita.

L'innovazione tecnologica - dalla robotica ai mezzi di trasporto autonomi o quasi, alle tecnologie di gestione dell'energia, ai nuovi materiali, alla stampa 3D - avrà effetti sui processi produttivi e sulla nostra vita personale. Non potrà che accentuare la polarizzazione delle professioni e la conseguente ricomposizione dell'occupazione e dalle attività svolte da

lavoratori. Di pari passo, andrà adeguata la formazione di tipo professionale, basata sull'utilizzo di macchinari sempre più sofisticati, e quella pensata per mansioni complesse, di progettazione, che richiedono una formazione avanzata. In entrambi i casi, esiste un divario notevole tra i diversi Paesi europei, soprattutto in termini di formazione superiore: in Italia la quota è inferiore a un terzo della popolazione, contro il 45% nella media dell'Unione Europea e il 50% nei paesi nordici.

Manca poi un'ulteriore considerazione: bisognerà superare definitivamente la barriera che delimita la cosiddetta cultura umanistica, da valorizzare, da quella tecnico-scientifica, sulla quale investire. In contesti sempre più automatizzati, dove molte delle nostre conoscenze saranno demandate alle macchine, sempre più importante si dimostrerà l'esercizio del pensiero critico, l'intuizione, il problem solving, la creatività, la capacità di comunicare e di lavorare in gruppo, l'adozione di un approccio interdisciplinare e multiculturale, la consapevolezza dell'etica anche in ambito tecnologico.

La pervasività delle nuove tecnologie, renderà necessario un ripensamento della formazione, in cui le università tecniche saranno chiamate ad assumersi una grande responsabilità: quella di guidare uno sviluppo tecnologico sostenibile, che si rifletterà poi in uno sviluppo economico bilanciato e attento ai bisogni sociali. Da questo punto di vista, l'Europa ha un vantaggio innegabile. Ha dalla sua non solo una lunga e ricca tradizione di studi umanistici, ma anche un'attenzione ai bisogni della società che in altre parti del mondo, sue concorrenti, sono inascoltati. È questa memoria che dobbiamo rivalutare all'interno di un'evoluzione tecnologica che rimetterà la persona al centro riconoscendo tratti come l'empatia e la comprensione che nessun algoritmo potrà mai sostituire.

L'Europa deve rispondere a questa sfida, che la vede contrapposta a Cina e Stati Uniti, investendo nello sviluppo di un sistema universitario a rete, che unisce e valorizza le differenze e le eccellenze in un progetto comune ed articolato. Un sistema della formazione che sarà, inequivocabilmente, motore dello sviluppo del capitale umano, dell'innovazione tecnologica e della crescita economica. Un primo passo è stato fatto con il bando sulle università a rete, contrapposto al modello americano e asiatico dove prevale l'idea di poche università di eccellenza come poli autonomi di riferimento. Il sistema universitario europeo, al contrario, dovrebbe giocare la partita mettendo in campo una squadra coesa, all'interno della quale tanto il Politecnico di Milano quanto l'Università di Delft giocano con la stessa maglia, dove a fare il tifo siano tutti i cittadini europei di oggi e di domani, pronti a un futuro che ancora non siamo in grado di prevedere, ma per il quale siamo disposti a unire le nostre forze.

L'Europa crescerà se saprà gestire la rapidità del cambiamento tecnologico; se saprà governare, in modo consapevole, i rischi e le opportunità che questo porta con sé; se saprà valorizzare il capitale umano come unico e vero fattore abilitante all'interno di una rete di relazioni capace di fare la differenza. Questo il mio appello per un'Europa che può crescere, ancora.

L'intervento ha avuto luogo durante il workshop intitolato "Perché l'Europa non cresce più?", organizzato dalla Fondazione per la Sussidiarietà a Milano il 22 marzo 2019.



Addio al sogno europeo?

di **Maria Chiara Carrozza**

Professore ordinario di Bioingegneria Industriale alla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa; direttore scientifico della Fondazione Don Gnocchi di Milano

Provenendo io dal mondo della scienza e della bioingegneria, è in quest'ottica che vorrei cercare di dare una spiegazione al nostro pessimismo e al perché il modello attuale non può funzionare. "Perché l'Europa?", "Perché dobbiamo credere ancora nell'Europa?"

Il mio background è quello di una persona cresciuta grazie all'Europa. Le mie ricerche sono state finanziate dai progetti europei, i miei colleghi venivano da tutta Europa e avevamo un sogno comune, ben rappresentato dai programmi-quadro che finanziano la ricerca in campo europeo, che hanno tre pilastri in cui tutti abbiamo creduto e a cui abbiamo cercato di tendere per anni: mantenere la leadership industriale delle industrie europee, piccole, medie e grandi; l'eccellenza scientifica, quindi avere la forza di metterci insieme, noi 28 Paesi, e riuscire a essere sufficientemente coesi per favorire l'eccellenza scientifica europea; la terza, molto importante, ma spesso trascurata, è l'innovazione sociale, cioè l'idea che questa eccellenza scientifica, il lavoro tecnologico, la trasformazione della scienza in tecnologia dovesse anche portare un beneficio al cittadino, poiché il programma europeo è basato sui finanziamenti pubblici ed è intriso dell'idea di solidarietà che ha portato a un trattato dell'UE.

Non dimentichiamoci che il principio di solidarietà è uno dei principi fondanti dell'Europa. Noi europei, pur essendo molto diversi, in 25 anni abbiamo creduto in questa idea caratterizzante il sogno europeo, cioè che l'eccellenza scientifica, la leadership industriale, alla fine dovessero portare anche all'innovazione sociale.

Per toccare il mio settore, noi sviluppiamo esoscheletri per la riabilitazione e per l'assistenza personale delle persone disabili, non per robotica militare. Questo non significa che non ci sia contaminazione nel primo pilastro, la leadership industriale, come obiettivo per creare start-up, innovazione e posti di lavoro qualificato, e che non ci sia anche tentativo di incoraggiare lo spill-over dal settore difesa a quello biomedicale. Dunque il primo motore della ricerca in Europa è sempre stato la creazione di posti di lavoro ed il beneficio al cittadino.

La differenza culturale rilevante tra un ingegnere o un ricercatore in robotica europeo e uno americano, è che quest'ultimo è finanziato prevalentemente da agenzie ben definite e settoriali, già all'origine molto ben caratterizzate, sia nel campo della difesa che in quello della salute. Invece l'Europa ha sempre avuto l'idea di agire secondo un principio fondamentale: la solidarietà e l'inclusione da un programma unico e poi diviso per ambiti settoriali, con una guida comune ed omogenea.

Per esempio rispetto ai partenariati, per anni ci si è mossi secondo l'idea per cui si dovevano avere non solo Paesi forti in un progetto, per renderlo credibile, ma anche Paesi dell'Est o Paesi in difficoltà e che tutto dovesse portare a un equilibrio di inclusione. Un po' come per la scuola italiana: "Non uno di meno".

Perché oggi chi ha vissuto questo periodo pionieristico e glorioso si scopre pessimista? Fondamentalmente per tre ragioni: la prima è che oggi c'è la tendenza, che ho visto anche quand'ero al governo, a rallentare il conferimento di autorità dai Paesi membri alle istituzioni europee; cioè nelle decisioni che riguardano la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione prevalgono gli interessi degli Stati membri. Il principi, quindi, l'interesse europeo, ma si bilancia. Un po' come funziona nell'Agenzia Spaziale Europea. Ognuno mette un tot, poi si bilancia: una volta la Germania, una volta la Francia, ecc. Questo è un venir meno ai principi in cui noi abbiamo creduto.

La seconda ragione, legata alla prima, ma con istanze diverse, è la non trasparenza delle decisioni. Non trasparenza e non chiarezza, perché ci sono spinte e contro spinte di interessi degli Stati membri, spinte e contro spinte di interessi industriali non esplicitati in modo formale tramite un sistema di lobby regolato. Ho potuto verificare personalmente il processo che ha portato alla scelta di finanziare il Quantum Tech: io ho visto nascere la trasformazione della competenza fisica quantistica in Quantum Tech, la nuova crittografia, il quantum computing, e non sono state scelte lineari e coinvolgenti il sistema democratico. Per fortuna siamo arrivati ad avere un investimento sul Quantum Tech europeo, però i percorsi non sono completamente chiari, proprio per le varie spinte.

La terza ragione è che, secondo me, l'Europa non sta dando risposte ai problemi della società come per esempio quello della cronicità, che è legata alla nostra aspettativa di vita. Noi abbiamo un'aspettativa di vita più lunga e questo è un dono del servizio sanitario nazionale e della scienza che ci permette di arrivare a un'età più avanzata. Questo dono, innanzitutto, lo abbiamo ricevuto da chi ci ha preceduto ma lo possiamo contaminare molto facilmente: basta tagliare il servizio sanitario nazionale e si risparmia sicuramente, basta togliere qua e là alcune certezze. Il servizio sanitario nazionale non significa solo pubblico, ma bensì un'alleanza tra pubblico e privato, per dare comunque un servizio garantito a tutti. Un po' come nella scuola. Questa propensione è un elemento di grande forza del nostro sistema, ma basta tagliare in modo inopportuno la spesa medica e sicuramente l'aspettativa di vita potrà essere messa in crisi. Noi abbiamo questa aspettativa di

vita così ampia e così lunga non perché abbiamo messo in piedi un vero e proprio sistema di investimento nella salute pubblica.

Se guardiamo i ricoveri alla Fondazione Don Gnocchi qui a Milano, si vede benissimo come si è spostata l'età media e in alcune sedi l'età media dei nostri ricoverati va oltre gli 80 anni. Però noi viviamo di fianco a un continente dove, in alcuni Paesi, l'aspettativa di vita è 50 anni. Se non affrontiamo questo problema, se ci preoccupiamo del bilancio del welfare, dell'aspettativa di vita, della cronicità, ma non diamo una spiegazione e non costruiamo un'idea politica che sappia affrontare il fatto che, a poche migliaia di chilometri, c'è chi vive soltanto fino a 40 anni, mentre noi abbiamo il problema della quarta età, ovviamente saremo sempre in contraddizione. Alla popolazione giovanile, questa contraddizione appare evidente come la nostra incapacità a dare una risposta politica così come è evidente che l'Europa ha interrotto il suo percorso di conferimento di autorità ed è di fatto sospesa. Vi sono domande semplici e chiare sul nostro futuro in Europa che presuppongono risposte semplici che oggi le forze politiche non osano o non sanno dare. Io credo nella liberaldemocrazia e nei valori in cui sono cresciuta, li vorrei preservare ma non so dare una risposta agli studenti che mi chiedono conto di questa situazione e che mi pongono la grande domanda sull'ambiente e sulla sostenibilità, a cui, per ora, nonostante tutti gli ultimi grandi movimenti, non stiamo dando una grande risposta politica europea.

L'altro grande tema riguarda non solo gli squilibri all'interno dell'Ue ma anche dell'Italia. La Fondazione Don Gnocchi è presente in nove regioni e notiamo come ci sia una differenza enorme tra come si cura in Campania, in Lombardia o in Toscana. Non esiste un sistema di presa in carico del paziente omogeneo in Italia. Ci sono differenze enormi e siamo come 21 Stati con sistemi sanitari diversi. Una situazione che richiederebbe una riflessione costituzionale.

Credo che anche la trasformazione digitale entri in questo processo, poiché ci sarà da affrontare la grande problematica tra la richiesta di sicurezza e la domanda di libertà tipica del nostro continente, dei nostri giovani.

La grande domanda di libertà e, d'altro canto, la grande richiesta di sicurezza sono in profonda contraddizione per una serie di motivi: ci sono in gioco, ovviamente, la protezione dei dati, dell'identità personale, ma anche la libertà di movimento così come il mantenimento delle libertà civili. Quindi, la relazione con intelligenza artificiale, strumenti di IoT, robotica, tutto quello che comporta la trasformazione digitale, quarta rivoluzione industriale e il suo impatto sulla vita del cittadino. Siamo in grado noi di mantenere i diritti fondamentali in un mondo in trasformazione di cui non possediamo tutti gli strumenti? Perché se andiamo a vedere gli asset fondamentali della trasformazione digitale, scopriamo che rispetto alle competenze digitali siamo l'ultimo Paese, prima della Romania, in termini di laureati in scienza e tecnologia. Per quanto riguarda le competenze di dati, non abbiamo una vera e

propria capacità e non abbiamo ancora fatto un vero investimento per preparare tutti, non solo gli informatici, ma anche i giuristi o i medici per esempio al trattamento e alla gestione dei dati e a farli fruttare per la nostra economia. Terzo punto: i Data Center. Dove sono i nostri dati? Non abbiamo ancora un programma di Data Center italiani; non siamo stati capaci di fare un sistema europeo e i nostri dati sono prevalentemente negli Stati Uniti. Nemmeno a Milano c'è un Data Center vero, come invece c'è a Londra o New York.

Di fatto, di tutti gli asset fondamentali noi abbiamo, in qualche modo, perso il controllo e la leadership, perché non abbiamo avuto la capacità di affrontare il tema della trasformazione digitale. Abbiamo lavorato sul mercato unico, non abbiamo nemmeno la libera circolazione delle professioni. Perché io sono pessimista? Perché, appunto, i giovani e gli studenti si vedono in un mondo in cui il sogno europeo non è veramente stato praticato fino in fondo da tutti noi. Quindi, secondo me, la ragione per cui credere ancora nell'Europa sta nel trattato dell'UE: la solidarietà, la libertà, l'uguaglianza, le libertà civili, il rispetto della democrazia. Se sapremo recuperare tutto questo creeremo ancora all'Europa. Altrimenti, probabilmente, non riusciremo a far credere ancora nell'Europa e prevarrà il protezionismo, nel senso che ogni piccolo Stato cercherà di essere competitivo per conto suo.

L'intervento ha avuto luogo durante il workshop intitolato "Perché l'Europa non cresce più?", organizzato dalla Fondazione per la Sussidiarietà a Milano il 22 marzo 2019.



Un'Europa più forte e focalizzata nel cambiamento d'epoca

di Guido Merzoni

Preside della facoltà di Scienze politiche e sociali
dell'Università Cattolica del Sacro Cuore

Una premessa

Il ragionamento che si vuole condurre parte da una premessa: pur caratterizzando il "panorama" con il quale ciascuno di noi è familiare ed essendo l'unico assetto economico conosciuto a memoria d'uomo, la crescita è un fenomeno recente nella storia dell'umanità. Gli storici ci dicono che anche le aree più sviluppate del globo sono in uno stato stazionario, a standard di vita sostanzialmente costanti, per secoli fino agli albori della Rivoluzione industriale. Quest'ultima avvia invece un processo cumulativo di crescita trainato dallo sviluppo tecnologico e innesca un radicale mutamento di scenario.

In quest'ottica non è affatto detto che, a fronte di questa profonda trasformazione in una delle loro determinanti principali, gli assetti globali abbiano oggi raggiunto una configurazione stabile, ad esempio rispetto alla distribuzione del potere economico e politico o ai rapporti tra attività umane e disponibilità di risorse naturali, dopo 200 anni di sfruttamento intensivo del creato, o all'impatto del progresso tecnologico sulla stessa identità antropologica. E' quindi possibile che il cambiamento d'epoca che stiamo vivendo, di cui il Prometeo liberato della tecnologia e della crescita è uno dei tratti caratteristici, ci metta di fronte a rivolgimenti profondi e a scenari nuovi e inaspettati. Anche rispetto agli assetti del panorama politico e istituzionale europeo, per il quale ci siamo abituati fin dall'emergere degli Stati moderni ad una pluralità di identità nazionali irconciliabili quando non in aperto conflitto, è possibile che il cambiamento d'epoca possa provocare mutamenti inattesi.

In questo saggio si vuole argomentare che il valore del progetto europeo per il benessere e la qualità della vita delle persone è oggi ancora maggiore di quanto non fosse alla sua fondazione. Ma necessita di un cambio di direzione rispetto alle tendenze prevalenti; di una discontinuità netta verso un'Europa più focalizzata, su poche e cruciali competenze, e più forte, con strumenti adeguati a gestire funzioni che è opportuno affidare al livello "federale", secondo il principio di sussidiarietà. Gli scenari economici globali condannano, infatti, i soggetti politici di dimensio-

ne contenuta ad un progressivo e ineluttabile declino. Sono in particolare due le dimensioni di tali scenari che impattano sulla crisi e le prospettive del progetto europeo. Le vediamo di seguito.

Concentrazione del potere economico e agglomerazione del potenziale di sviluppo

La prima di tali dimensioni è quella della crescente concentrazione del potere economico e della connessa tendenza all'agglomerazione delle attività attorno a centri di attrazione "gravitazionale" del potenziale di crescita e sviluppo. Il tessuto connettivo del sistema economico mondiale non è mai stato quello spazio omogeneo animato da interazioni anonime a cui si riferisce il paradigma teorico della concorrenza perfetta. Ma l'attuale posizione di predominio dei coaguli di potere economico e degli aggregati di capacità di innovazione dinamica non ha precedenti. Le grandi corporation non sono mai state così potenti, i cluster innovativi di media e grande scala in grado di produrre una posizione di leadership su scala globale non sono mai stati così decisivi per la "ricchezza delle Nazioni".

Le cause di questo fenomeno sono molteplici e tutte connesse con le caratteristiche dei processi di creazione e distribuzione del valore, così da farlo apparire di natura strutturale.

Innanzitutto, l'evoluzione tecnologica rende sempre più comuni processi di produzione caratterizzati da economie di scala e di scopo, in cui l'efficienza cresce con la dimensione dei soggetti produttori e quindi favorisce il prosperare delle grandi imprese e l'acquisizione da parte loro di posizioni dominanti sui mercati. La diffusione del digitale è tra i motori più importanti del fenomeno in anni recenti. I beni digitali sono infatti caratterizzati da elevati costi fissi di produzione e da costi trascurabili di riproduzione; per cui, una volta realizzato il prototipo, l'aumento dei volumi di produzione e commercializzazione del prodotto non fa che abbattere i costi unitari.

Ma il digitale non è solo un settore a sé, per quanto rilevante e con peso crescente; ha un enorme potenziale trasformativo delle industrie tradizionali del manifatturiero: l'esempio più eclatante è quello dell'industria automobilistica, che si sta rapidamente trasformando in una industria di servizi digitali (si pensi agli strumenti di geo-localizzazione, di assistenza alla guida e di monitoraggio remoto delle necessità di interventi di manutenzione); più in generale, il cosiddetto "internet of things" è alle porte se non già una realtà. Dunque la spinta alla concentrazione che deriva dal digitale si presenta in molti altri settori.

In realtà la tendenza alla crescita dimensionale delle imprese dominanti nasce prima del digitale e perdura da alcuni decenni. E' certamente alimentata dall'accresciuta integrazione dei mercati a livello globale che ha creato un ambiente favore-

vole al proliferare del fenomeno grazie all'ampliamento dei mercati di sbocco dei prodotti. Oggi stiamo vivendo una certa reviviscenza del protezionismo, ma, al di là delle oscillazioni cicliche, la smaterializzazione dei beni e il conseguente abbattimento dei costi di trasporto sono un dato strutturale la cui influenza sulle prospettive dell'integrazione, magari limitata, per un periodo, al mercato interno di grandi blocchi come quello statunitense o quello cinese, è difficilmente contrastabile.

Altri caratteri dell'economia digitale spingono nella medesima direzione della crescita dimensionale e della concentrazione del potere economico. Pensiamo agli effetti di rete, per i quali l'affermazione commerciale di un bene ne incrementa la capacità di attrazione di nuovi clienti, e quindi la diffusione, foriera di ulteriori e crescenti successi. O al ruolo cruciale dei big data nelle applicazioni della cosiddetta intelligenza artificiale, per cui la diffusione di un determinato apparato incrementa la mole dei dati disponibili sui risultati del suo utilizzo e crea i presupposti per migliorarne l'efficacia.

Ulteriore elemento che spinge verso la concentrazione, anche geografica, del potere economico, in questo caso declinato sulla capacità innovativa e il potenziale di crescita, è la centralità dell'"economia della conoscenza". Il valore aggiunto è sempre di più determinato dai risultati della ricerca scientifica e dalle sue applicazioni, come pura informazione o inglobati in beni fisici. Può sembrare un paradosso che in un mondo sempre più interconnesso lo sviluppo di nuove conoscenze sia favorito dalla prossimità fisica; ma i fenomeni di aggregazione urbana delle professioni intellettuali e la diffusione di cluster geografici delle eccellenze scientifico-tecnologiche lo dimostrano con schiacciante evidenza.

La concentrazione del potere economico in singoli soggetti o in agglomerati geografici dominanti crea più di un problema. Innanzitutto nei rapporti tra potere economico e potere politico, giacché il crescente sbilanciamento in favore del primo indebolisce il secondo, mettendo in crisi i meccanismi di rappresentanza politica, come mostra il dilagare del populismo. Ma si pensi anche all'influenza che i detentori degli sconfinati patrimoni di grandi imprese del digitale, non di rado a proprietà individuale, hanno sulla determinazione delle agende di ricerca delle istituzioni che finanziano o sulla definizione delle priorità di politica economica su scala nazionale e globale.

Un secondo problema connesso alla concentrazione del potere economico è caratteristico del digitale, nel quale sono centrali l'affermazione di standard e i meccanismi di profilazione. In questo contesto c'è una spinta straordinaria al conformismo e alla stereotipizzazione dei comportamenti, rafforzata dalla posizione dominante nelle mani di pochissimi produttori su scala globale. Ancor più che il diritto alla privacy, qui sono in gioco i diritti delle minoranze e addirittura la stessa praticabilità di una visione non conformista.

Per il ragionamento che si vuole condurre, sull'Europa, il rischio più importante è quello dell'irrelevanza di aggregati politico-economici di dimensione contenuta. L'Unione Europea è un soggetto con una scala comparabile ai due grandi player dell'economia mondiale di oggi, gli USA e la Cina, sia in termini di PIL sia per l'ampiezza del mercato interno. Ma si presenta in molti ambiti divisa: se il successo del mercato unico è una realtà incontestata anche dai più critici della costruzione europea, per altri versi l'UE non è certo equiparabile ai soggetti con i quali potrebbe e dovrebbe confrontarsi. Delle leve di politica economica una sola, quella monetaria, dipende da un'autorità "federale", comunque vincolata, almeno nella rapidità di reazione, dal contesto istituzionale e dai rapporti tra stati sovrani. Non c'è, invece, una politica industriale europea e manca così un disegno sulle priorità nelle specializzazioni produttive verso le quali orientarsi e rispetto alle quali accompagnare la crescita di soggetti di dimensione sufficiente a confrontarsi con le imprese dominanti su scala globale; nonostante le dichiarazioni di intenti sul rendere l'Europa la più competitiva e dinamica economia basata sulla conoscenza, manca un disegno davvero unitario sulle traiettorie di sviluppo da seguire, nel prevalere degli interessi particolari dei singoli stati membri, di cui le difficoltà a definire progetti e standard comuni sull'intelligenza artificiale è solo l'esempio più recente; manca anche una politica infrastrutturale comune di cui un'economia della conoscenza ha una necessità vitale.

Inoltre, nonostante qualche apparente successo in tema di antitrust, l'effettiva capacità di un'Europa divisa di fronteggiare i colossi del potere economico globale è in dubbio.

Più beni pubblici per un maggiore benessere

La seconda dimensione dello scenario economico globale che si vuole evocare è la accresciuta domanda di beni pubblici. In particolare nei paesi ad economia avanzata, infatti, un modello di sviluppo basato sul consumo privato sembra ormai da qualche tempo aver esaurito la sua capacità di miglioramento del benessere sociale e degli standard di vita. E' bene sottolineare che per beni pubblici non ci si riferisce a beni prodotti dalla pubblica amministrazione, ma a beni la cui natura li rende fruibili senza vincoli a tutti gli appartenenti ad una determinata collettività e che quindi non si prestano ad essere commercializzati, privando il loro produttore dell'incentivo a realizzarli.

Molti sono gli esempi di beni pubblici che diventano sempre più importanti per la qualità della vita e il benessere, se non addirittura decisivi per la sopravvivenza della civiltà e dell'intera umanità. Si pensi innanzitutto alla cura dell'ambiente globale, che dà segni evidenti di un decadimento che rischia di diventare irreversibile dopo lo sfruttamento intensivo dei due secoli industriali; o alla tutela del territorio a livello locale, questione differente dal punto di vista delle problematiche e della

struttura degli incentivi, ma egualmente importante per evitare che i disastri globali si trasformino in drammi locali in occasione ad esempio di eventi climatici estremi. Crescenti sono anche la domanda di sicurezza, interna e internazionale, di istruzione e formazione, dato il loro ruolo cruciale nell'economia della conoscenza, di servizi alla persona, sanitari e socio-assistenziali, a fronte dell'invecchiamento e dell'incremento dell'attesa di vita. E infine si pensi, per paesi come l'Italia e per molti altri paesi europei, alle necessità di tutela e valorizzazione del patrimonio storico-artistico.

Per soddisfare queste domande crescenti è in alcuni casi richiesto l'intervento diretto della pubblica amministrazione; in altri è sufficiente, anzi preferibile, l'attivazione di risorse delle comunità dalle quali esse provengono. Ma occorre un disegno, che secondo il principio di sussidiarietà verticale e orizzontale attribuisca le competenze ai soggetti di volta in volta meglio in grado di provvedere. La debolezza del livello istituzionale europeo priva tale disegno di un soggetto insostituibile per predisporre adeguate risposte ad alcune delle questioni descritte.

Invertire la tendenza: meno Europa e più Europa

La considerazione dei limiti della costruzione Europea a fronte delle due dimensioni caratterizzanti lo scenario globale che abbiamo considerato richiederebbe una forte inversione di tendenza. Dall'attuale prevalere delle forze centrifughe e degli egoismi nazionali, sarebbe necessario riprendere e dare slancio al progetto europeo, rivedendolo nelle tante incongruenze che hanno alimentato la sua impopolarità tra i cittadini di molti stati membri, ma riconoscendo che è davvero insostituibile se i popoli europei vogliono evitare l'irrelevanza e il declino.

C'è oggi un diffuso consenso tra gli studiosi che riflettono sulla costruzione europea sull'opportunità di avere al contempo meno Europa e più Europa. Meno Europa, per evitare la sensazione di una burocrazia centralizzata lontana dai cittadini, che decide, senza che di questo vi sia necessità, sul dettaglio della vita quotidiana delle persone. Ma anche più Europa, perché su un nucleo ristretto ma importante di politiche è opportuno che la competenza sia al livello "federale".

Di questo gruppo core sul quale si dovrebbe arrivare ad una vera e propria cessione di sovranità alle istituzioni centrali fanno parte, oltre alla politica monetaria, alcune altre leve di politica. Innanzitutto la politica fiscale e degli investimenti pubblici, perché con il mercato unico gli effetti di ogni intervento di stimolo all'economia messo in atto in un singolo paese si propagano agli altri paesi dell'Unione e, nell'ottica di chi deve sostenere l'onere dell'intervento, questa dispersione riduce l'incentivo ad intervenire (è quello che gli economisti chiamano effetto di *spillover*): occorre dunque internalizzare gli effetti esterni facendo coincidere il soggetto decisore con l'entità territoriale nella quale gli effetti si producono. Ci sono poi

le politiche di sicurezza esterna, inclusa la difesa, per le quali una gestione unica consentirebbe di eliminare duplicazioni e sprechi, oltre a garantire un rapporto più paritario con gli USA nell'Alleanza atlantica, ancora decisiva per l'Europa; la sicurezza interna, con la creazione di una vera polizia federale, per fare fronte efficacemente all'internazionale del crimine che non conosce confini. Infine, anche se certamente non di minore importanza, la politica industriale e di sviluppo, per individuare le traiettorie da privilegiare nel posizionamento europeo sullo scenario globale, senza dirigismo, ma nell'ottica di facilitare la crescita di leader globali. Tutto questo richiederebbe, naturalmente, la costituzione di un bilancio dell'Unione di dimensione congrua rispetto all'attuale 1% del PIL, e questo è uno dei motivi principali per le resistenze degli stati membri, i cui governi non vogliono rinunciare a quote consistenti di budget da gestire. Quantomeno, sarebbe auspicabile la costituzione di un fondo basato sull'emissioni di titoli di un vero e proprio debito pubblico europeo, garantito dall'Unione, che avrebbe rating e oneri decisamente più sostenibili di quelli di non pochi stati membri.

Una tale Europa sarebbe, più forte per dialogare con i poteri economici concentrati e con gli interlocutori geo-strategici con una voce sola, per favorire una ripresa della crescita e ancor più dello sviluppo economico, per pianificare le modalità migliori per far fronte alla crescente domanda di beni pubblici.

Conclusione

Chi scrive non ignora i vincoli di fattibilità politica di un progetto di questo tipo: i governi nazionali hanno un incentivo a preservare le proprie prerogative per avere sotto controllo diretto le leve delle politiche che alimentano il consenso elettorale. Nel perseguimento degli obiettivi individuali si rinuncia tuttavia ad un bene più grande per l'intero aggregato europeo, che è quello di attribuire certe competenze al livello di governo più appropriato. E' quello che nel linguaggio della teoria dei giochi si definisce "Dilemma del prigioniero", in cui il perseguimento del tornaconto individuale produce un esito inefficiente e quindi socialmente non desiderabile. Non si può trascurare poi che oggi il progetto europeo non gode certo dei favori dell'opinione pubblica.

Tuttavia sono convinto che il realismo oggi richiederebbe di gettare il cuore oltre l'ostacolo. Ma come?

I teorici del realismo politico dicono che le grandi discontinuità storiche possono essere figlie solo di cesure rivoluzionarie o crisi epocali che implicano grandi sofferenze personali e sociali. Augurandoci che una tale prospettiva resti estranea all'Europa, che ha saputo costruire un settantennio di pace e prosperità dopo le guerre della prima parte del XX secolo, forse i rivolgimenti drammatici e repentini degli scenari elettorali nazionali che privano i partiti tradizionali di una effettiva leva

politica per la creazione del consenso possono essere l'occasione per creare la discontinuità e passare ad un'Europa più forte ed efficace. La minaccia dei populismi potrebbe paradossalmente innescare il rilancio della costruzione europea.

In una prospettiva più generale, come si notava in premessa, il cambiamento d'epoca potrebbe essere così vigoroso da innescare mutamenti inattesi anche negli assetti politico-istituzionali dell'Europa.

Certamente resta la responsabilità e la libertà di ciascuno: per chi ricopre cariche politiche di orientare le scelte dei popoli europei verso un bene comune che può passare dalla rinuncia ad un tornaconto di breve periodo; per ciascuno di noi del lavoro culturale ed educativo per costruire consapevolezza dal basso del destino comune degli europei.

L'intervento ha avuto luogo durante il workshop intitolato "Perché l'Europa non cresce più?", organizzato dalla Fondazione per la Sussidiarietà a Milano il 22 marzo 2019.

Una classe dirigente che indichi la strada



Cesare Fumagalli

Segretario generale Confartigianato Imprese

28

ISSN 1825-2168

Atlantide 1.2019

Partirei dalla mia esperienza che è quella di guidare un'associazione di qualche centinaio di migliaia di piccole imprese con una traiettoria, in questo caso, sincrona rispetto alla fiducia nell'Europa e alla prospettiva europea.

In questo momento, rispetto alla possibilità concreta che il Paese esca dall'euro, il mondo delle piccole imprese sta invece seguendo la traiettoria di attaccarsi alla causa comune europea; quindi l'uscita dall'euro sarebbe considerata una bestemmia.

Ho la fortuna di frequentare con assiduità colleghi che guidano organizzazioni di piccole imprese tedesche e francesi e seguiamo tutti la stessa traiettoria; non è successo lo stesso in passato. Si tratta, forse, di uno dei risultati della crisi dei 10 anni scorsi, in controtendenza all'andamento del mondo dell'economia del nostro Paese e degli altri Paesi europei.

Rapidamente tre opinioni sul "perché l'Europa non cresce più".

La prima: credo che un ritorno alla crescita dell'Europa abbia a che fare con il ritorno, in Europa, di una élite in grado di guidare questo processo. Chi, oggi, guida verso una prospettiva di crescita dell'Europa? Oggi la gara è al contrario, è a chi ha meno competenze e meno professionalità, non a chi sta davanti, ma a chi sta in mezzo alla gente. Il cuore del populismo non è star davanti, ma stare in mezzo. Il fatto che nessuno si candidi a star davanti credo che sia uno dei grandi ostacoli alla crescita dell'Europa.

La seconda opinione è la persistenza di una specie di paradosso: la grande disattenzione dell'Europa verso l'Africa. Sembra che il continente geograficamente davanti all'Africa sia la Cina e non l'Europa. Le più grandi attenzioni verso l'Africa non sono dell'Europa. Mi pare macroscopica la dimenticanza delle opportunità per l'Europa di essere dirimpettaia dell'Africa e accompagnarne, con reciproco vantaggio, la crescita.

La terza opinione riguarda la doppia valenza che hanno in Europa le opportunità e i valori.

È stata svenduta l'Europa delle opportunità. È facile fare una lunga sequenza di esempi, riporto il più recente: abbiamo - in questo inizio di annus horribilis per gli investimenti - 55 miliardi di fondi diretti europei e 66 di fondi di cogestione, in totale 121 miliardi. Siamo a metà del settennato e non stiamo ancora arrivando al 4% della spesa di questi fondi; nel frattempo ci raccontiamo tutti i giorni della straordinaria necessità che avremmo di immettere investimenti e risorse nel ciclo economico. Quindi, l'Europa delle opportunità è poco vissuta, l'Europa dei valori si sveglia solo davanti ai pericoli.

L'Europa delle opportunità è quella che non abbiamo toccato con mano. Una società, la nostra, che sta modificandosi dopo essere rimasta in equilibrio tra povertà e ceto medio, prendendo la forma di una piramide che si allarga nell'area della povertà (workingpoors). Ecco, io credo che l'Europa dei valori abbinata a quella delle opportunità, sia una delle condizioni per tornare a crescere.

L'intervento ha avuto luogo durante il workshop intitolato "Perché l'Europa non cresce più?", organizzato dalla Fondazione per la Sussidiarietà a Milano il 22 marzo 2019.

Europa, un problema di governance



di Giovanni Andrea Toselli

Presidente e Amministratore Delegato PwC Italia

30

ISSN 1825-2168

Atlantide 1.2019

Vorrei partire dal punto di osservazione dei nostri clienti (circa 4.500 aziende, grandi e piccole, distribuite sul territorio nazionale).

In Europa, il 2019 sarà il secondo anno consecutivo in cui la crescita economica rallenterà. Il rallentamento non riguarda solamente l'Italia, ma anche ad esempio la Germania, l'economia più forte dell'Eurozona, e questo non è un buon segnale per l'Italia, seconda manifattura d'Europa e il cui primo mercato di sbocco è proprio quello tedesco.

L'aspetto che vorrei portare all'attenzione, ha a che fare con la governance e cioè col fatto che l'Europa non riesce a crescere perché, a mio avviso, concentra il dibattito su questioni ideologiche, invece che perseguire la comunione di intenti necessaria a ottenere dei risultati.

Cerco di esemplificare. Per esperienza personale penso di conoscere gli Stati Uniti, e nel pensare alla principale differenza di "governance" (nel senso che ho appena definito) fra gli USA e l'Europa, la prima cosa che mi sovviene è proprio il differente approccio alla gestione delle problematiche "statale vs federale".

Negli Stati Uniti, questo dibattito è impostato in un'ottica prevalentemente pragmatica, amministrativa, senza che si debba andare in battaglie ideologiche e di "sovranismo" paragonabili a quelle a cui assistiamo in Europa. Gli scontri tra Repubblicani e Democratici, per quanto duri, non mettono mai in dubbio il ruolo dello Stato Federale quale punto ultimo di aggregazione valoriale.

Un esempio molto evidente di questa diversa mentalità lo si è visto sul tema dell'uso delle forze armate che vengono comunemente riconosciute come uno degli strumenti per il perseguimento e la protezione degli interessi nazionali senza che questo principio di base scateni dibattiti ed obiezioni tra le parti politiche.

Questo tipo di concezione della legittimità dell'intervento statale, certamente non

limitato all'ambito bellico, è possibile proprio in quanto, negli Stati Uniti, il ruolo dello stato federale non è mai messo in discussione. Negli USA, pertanto il livello di discussione non assume connotati "ideologici" e tende a concentrarsi su un livello "amministrativo", pragmatico, di attuazione e finalizzato a risultati, ed è sui risultati da perseguire che si focalizza il dibattito. Ciò vale anche per altri temi ed ambiti nella relazione tra livello federale e "locale".

In Europa questo è semplicemente inattuabile, dal momento che le scelte divisive tendono ad aprire dibattiti che superano il merito della questione, non cercano una sintesi e finiscono per scontrarsi su un piano ideologico. Questo accade in primis per diversità strutturali: Lisbona e Vienna sono culturalmente molto più diverse tra loro rispetto a quanto non siano New York e Los Angeles, e dunque il principale sforzo europeo si concentra nell'identificare compromessi capaci di gestire lo scenario europeo nel suo complesso creando ovviamente dei punti di contrasto tra le varie sovranità interessate.

La diversa struttura dell'economia costituisce un secondo punto di differenza tra Europa e Stati Uniti. Oltre oceano, la crescita è continua, grazie ad un'economia meno regolamentata, volatile ma reattiva; in Europa l'economia è fortemente regolamentata e per questo non può reagire e "rimbalzare" alla stessa velocità di quella americana, cosa che ci lascia maggiormente esposti alle crisi internazionali che vanno ad impattare sull'export, per noi Italiani fondamentale.

Il problema della crescita (o non crescita) europea non ha quindi a che fare solo con fattori intrinseci alle singole economie, ma dipende a mio avviso, molto, da questioni di "governance", intesa nel senso di struttura dei diversi livelli di competenze che vengono gestiti dai singoli stati o dallo stato federale (la cosiddetta sussidiarietà verticale)

Le diversità interne all'Europa, insomma, rendono estremamente difficile effettuare una sintesi fra scelte politiche che devono essere compiute a livello centrale e quelle che invece risulta più opportuno delegare ai livelli locali.

L'intervento ha avuto luogo durante il workshop intitolato "Perché l'Europa non cresce più?", organizzato dalla Fondazione per la Sussidiarietà a Milano il 22 marzo 2019.

Scelte europee e sviluppo sostenibile



di **Lorenza Violini**

Professore ordinario di Diritto costituzionale,
Università degli Studi di Milano

32

ISSN 1825-2168

Atlantide 1.2019

1. L'origine e l'evoluzione del concetto di sviluppo sostenibile, pur appartenendo a due mondi apparentemente diversi e lontani, vedono le istituzioni europee e quelle internazionali unite da un *fil rouge* che non sempre si coglie, data appunto l'apparente lontananza dei due mondi. Né si può o si deve ritenere che i parallelismi cronologici siano frutto di una volontà specificamente orientata a una confluenza. Nondimeno, può essere interessante prendere coscienza del fatto che i percorsi delle due istituzioni corrono lungo binari che appartengono a una stessa linea del tempo, con non pochi incroci e sovrapposizioni.

La nascita e la comparsa sulla scena internazionale del concetto di sviluppo sostenibile si devono, come ormai è più che noto, al Rapporto del norvegese Brundtland pubblicato nel 1987 dalla World Commission on Environment and Development che ha formulato per primo il tema che è ormai sulla bocca di tutti, e cioè che il modello di sviluppo non può prescindere dal tener conto delle generazioni future, soprattutto per quanto riguarda il consumo delle risorse ambientali che – come è altrettanto noto – non sono infinite. Questa presa di coscienza era già presente in Europa dove, non a caso, nel 1986 si realizza la prima revisione dei trattati istitutivi per inserire, tramite l'Atto Unico europeo, la competenza europea in materia di tutela dell'ambiente, competenza il cui esercizio viene subordinato al rispetto del principio di sussidiarietà, quello secondo cui le competenze conferite si esercitano solo laddove gli Stati membri non siano in grado di ottenere con una loro azione risultati soddisfacenti.

2. Dopo questo iniziale accenno a una comune consapevolezza tra i due mondi, una prima chiara coincidenza temporale si ha nel 1992, anno in cui viene sottoscritto, in Europa, il Trattato di Maastricht. Essenzialmente finalizzato alla creazione dell'Unione monetaria e al percorso da seguire per conseguirla, il Trattato, per la prima volta, inserisce tra gli obiettivi della neoistituita Unione Europea, anche quello di promuovere un progresso economico e sociale che sia equilibrato e sostenibile (art. B del TUE). È dello stesso anno la convocazione a livello internazionale della Conferenza di Rio, la cui preparazione era stata attivata nel 1989 a opera della As-

semblea Generale delle Nazioni Unite con lo scopo di elaborare strategie e misure finalizzate a fermare e, possibilmente, a invertire gli effetti del degrado ambientale. Tale Conferenza si tenne a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992 e adottò diversi documenti – tra cui la Earth Charter, meglio nota come Rio Declaration, e l'Agenda 21 – i quali delinearono un programma di azione da intraprendere nei successivi decenni al fine di pervenire alla sostenibilità del modello di sviluppo.

Da lì in poi si può identificare un percorso comune anche rispetto ai contenuti della sostenibilità, in cui le due istituzioni vanno in parallelo. Nel 1993 l'Europa lancia il 5° Programma di azione per la tutela dell'ambiente, molto significativamente denominato *Toward sustainability*. Tale programma fa propria la concezione di sostenibilità emersa a livello internazionale soprattutto per quanto riguarda l'interdipendenza tra le diverse politiche e i diversi servizi offerti dalle istituzioni pubbliche ai loro cittadini, i quali dovrebbero essere tutti finalizzati a realizzare il benessere dei cittadini stessi, "the ultimate limiting factors being the tolerance level of the natural environment and the resources available". Esso segna un punto di non ritorno nell'ambito delle strategie europee sull'ambiente, in quanto mira a superare la visione settoriale propria dei decenni precedenti per integrare invece le diverse azioni comunitarie dentro un unico *framework*, quello appunto che consenta nel tempo di pervenire a garantire la sostenibilità del modello di sviluppo. Come si legge nel testo, infatti, è a partire dal 1972 (Dichiarazione di Stoccolma dei Capi di Stato e di Governo) che l'Europa ha preso coscienza che "economic expansion is not an end in itself [...] it should result in an improvement in the quality of life as well as the standard of living"; nei due decenni successivi le quattro Strategie sull'ambiente avevano cercato di dare forma a questa consapevolezza ponendo le basi per più di 200 atti legislativi a protezione dell'ambiente. Ora, tutto questo deve portare a generare strategie globali che coinvolgano tutti gli attori e che leghino in un unico quadro tutti gli elementi che concorrono a proteggere e a conservare l'ambiente. Secondo questo importante documento, infatti, "the basic strategy is to achieve the full integration of environmental and other relevant policies through the active participation of all the main actors in the society, like administrations, enterprises, and public. This is possible through broadening and deepening the instruments for control and behavioural change, including greater use of the market forces". Questo comporta mettere a sistema le politiche di cinque settori chiave: industria, energia, trasporto, agricoltura e turismo, in modo da affrontare le sfide ambientali più rilevanti che sono: i cambiamenti climatici, le piogge acide e l'inquinamento dell'aria, la conservazione delle risorse naturali e della biodiversità, la gestione delle risorse idriche, l'ambiente urbano, le zone costiere e i rifiuti. Va ricordato che in questo contesto strategico si pone anche l'attività della Agenzia Europea per l'Ambiente che, secondo tali linee di lavoro, avrebbe dovuto avere un ruolo fondamentale.

3. Negli anni successivi alla Conferenza di Rio (1992-1996) la Commissione ONU per lo sviluppo sostenibile (UNCSD - United Nations Commission on Sustainable Development) ha elaborato numerose iniziative per perseguire tale importante

scopo, la più rilevante delle quali è stata l'adozione nel 1995 del *Work programme on Indicators of Sustainable Development*, alla cui formulazione hanno partecipato attivamente anche diversi membri della Commissione europea la quale, a sua volta, ha prediposto indicatori analoghi (anche se meno numerosi) per valutare i progressi della sostenibilità nei propri territori. Tutto questo lavoro ha portato, nel 1996, alla pubblicazione da parte delle istituzioni internazionali del cd. Blue Book (*Indicators of Sustainable Development. Framework and Methodologies*, 1996) che contiene 132 fogli metodologici sulla definizione, la metodologia e la significatività di tutti gli indicatori scelti. Essi sono stati divisi in quattro categorie: indicatori economici, sociali, ambientali e istituzionali nell'ambito dei quali sono state identificate tre tipologie di indicatori: i cd. *driving force indicators* che rappresentano le attività umane, i processi e le tipologie che hanno impatto sull'ambiente; i cd. *state indicators* che offrono una fotografia della situazione esistente e i cd. *response indicators*, relativi alle misure adottate. Sempre per andare in parallelo, nell'anno successivo, anche l'Unione europea ha adottato un Progetto Pilota contenente 40 indicatori presi dai 132 sanciti a livello internazionale, attivando così il processo di monitoraggio che è ancora oggi la base per la valutazione della sostenibilità dell'intero sistema europeo (*EU SDG Indicator set 2019. Result of the review in preparation of the 2019 edition of the EU SDG monitoring report*, 8 gennaio 2019 - con dati riferiti al 2018).

Il 1997, anno di pubblicazione del Progetto Pilota europeo, è stato anche l'anno del Trattato di Amsterdam che ha posto, tra l'altro, le basi per un incremento degli interventi europei nell'ambito delle politiche sociali tramite il metodo del coordinamento aperto.

Tra il 1997 e il 2000 l'Europa lavora all'ampliamento degli Stati membri, un'operazione che comporterà una serie di cambiamenti istituzionali e di contenuti che saranno codificati nel Trattato di Nizza del 2000, il quale predispone anche una Carta dei Diritti, nel cui ambito si colloca anche il nuovo "diritto alla sostenibilità" (Preambolo e art. 37 della Carta di Nizza).

Sempre nel 2000 viene predisposta e resa nota la cd. Strategia di Lisbona. Nell'intenzione dei proponenti, tale importante documento, finalizzato a governare le economie europee nel decennio tra il 2000 e il 2010, avrebbe dovuto avere come scopo di fare dell'Europa "the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion".

Come è noto, anche a motivo della Grande Crisi economica, la maggior parte dei target indicati non potè essere raggiunta, il che ha fatto sì che si pensasse a tale Strategia come ampiamente sproporzionata rispetto al contesto in cui veniva inserita. Anche prima della crisi, infatti, già nel 2005, le istituzioni europee avevano preso coscienza dei limiti della Strategia stessa e si erano mosse per porvi rimedio; l'insorgere della crisi aveva poi dato il colpo di grazia a tale "sogno", come la

Strategia fu poi definita. E, tuttavia, va segnalato come il tema della sostenibilità sia nel frattempo diventato un tema centrale per identificare le caratteristiche della crescita economica. Esso diventerà negli anni successivi, fortemente determinati a creare le condizioni per il superamento della crisi, uno dei motori ritenuti in grado di meglio collaborare a tale importante scopo.

4. Accanto alla grande e molto ambiziosa Strategia di Lisbona, l'Europa predispose anche strategie specifiche sul tema della sostenibilità. La prima abbraccia il periodo dal 2001 al 2005 il cui scopo, si legge, è il "sustainable improvement of the well-being and standard of living of current and future generations", così riprendendo quasi letteralmente la definizione del Rapporto Brundtland. Le linee principali di questa Strategia, elaborate dalla Commissione (Commission Communication of 15 May 2001, *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*, Commission proposal to the Göteborg European Council) furono fatte proprie dal Consiglio Europeo di Göteborg del 2001, altra pietra miliare per gli impegni europei a favore della sostenibilità. Tali conclusioni furono poi usate come documento di preparazione per il Summit mondiale del 2002, Rio+10, tenutosi a Johannesburg. Prima di questo Summit la Commissione presentò un'altra Comunicazione su come l'Unione dovesse contribuire a perseguire lo sviluppo sostenibile nel mondo, elementi della quale furono in seguito incorporati nella Strategia al momento della sua revisione nel 2005 (*Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the review of the Sustainable Development Strategy - A platform for action*, 13 dicembre 2005). E, in effetti, nel 2006 una nuova Strategia specifica per il perseguimento della sostenibilità fu posta in essere per decisione del Consiglio europeo di Bruxelles dopo che, nel 2005, a opera della Commissione, erano stati creati dei nuovi indicatori finalizzati a monitorarne i risultati; tra l'altro, sempre nel 2005, era stato pubblicato il primo Monitoring Report sulla sostenibilità a opera di Eurostat, che abbracciava il periodo dal 1990 al 2005; in seguito i rapporti di monitoraggio avranno scadenza biennale fino all'ultimo, pubblicato – come già detto – nel 2019.

La nuova Strategia, necessaria per l'allargamento della UE e per i vari cambiamenti registrabili a livello globale, si basava sulla presa di coscienza della lontananza delle politiche europee dal raggiungimento di una vera sostenibilità, mentre si rilevavano persistenti trend non sostenibili a motivo dei cambiamenti climatici – ancora molto problematici –, dell'uso non corretto dell'energia, della presenza di minacce alla salute pubblica, della povertà ancora alta unita alla esclusione sociale, ai problemi demografici, alla gestione delle risorse naturali, alla perdita della biodiversità, all'uso del suolo, ai trasporti e alla crescente disuguaglianza tra ricchi e poveri.

Per raggiungere i propri obiettivi (*Key Objectives* in campo ambientale: safeguard the earth, respect the limits of natural resources, protect and improve the quality of the environment; in campo sociale: democracy, inclusion, health, safety and justice, fundamental rights, cultural diversities and equal opportunities; in campo economico: innovative, knowledge-rich, competitive and eco-efficient economy;

e in campo internazionale: encourage and defend democratic institutions inside and worldwide) la UE enunciava i principi fondamentali cui attenersi per la progettazione delle proprie politiche (*Key Principles*: promotion and protection of fundamental rights; solidarity within and between generations; open and democratic society; involvement of citizens; involvement of business and social partners; policy coherence and governance; policy integration; use best available knowledge; precautionary principle; make polluters pay). Il documento elencava poi le sfide fondamentali da affrontare con urgenza (*Key Challenges*: climate change and clean energy, sustainable transport, sustainable consumption and production, conservation and management of natural resources, conservation and management of natural resources, public health, social inclusion, demography and migration, global poverty and sustainable development). Ovviamente, tale Strategia prendeva in considerazione gli strumenti di coordinamento con la Strategia di Lisbona, quelli relativi al monitoraggio e al controllo degli effetti delle politiche e quelli funzionali al coordinamento con tutti gli attori, compresi quelli internazionali.

Gli effetti di quest'ultima specifica Strategia saranno ampiamente monitorati negli anni successivi sia da Eurostat (che dal 2007 produce i Report biennali previsti dalla Strategia stessa) sia dalla Commissione, la quale predispone alcuni Reports per il Parlamento e per il Consiglio Europeo (v. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Progress Report on the Sustainable Development Strategy 2007*, 22 ottobre 2007, in cui la Commissione registra modesti progressi ma anche un incremento nella progettazione di politiche di sostenibilità, con particolare riguardo ai cambiamenti climatici e alla produzione di energia pulita), fino alla decisione di far confluire la Strategia specifica nella più generale e completa Strategia *Europe 2020*, effettiva per il decennio (*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Mainstreaming sustainable development into EU policies: 2009 Review of the European Union Strategy for Sustainable Development*, 24 luglio 2009 – in cui afferma che: "The shift to a safe and sustainable low carbon and low input economy will require a stronger focus in the future. Priority actions should be more clearly specified in future reviews. Governance, including implementation, monitoring and follow up mechanisms should be reinforced for example through clearer links to the future EU 2020 strategy and other cross-cutting strategies"). Non a caso la nuova Strategia si chiamerà: *Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*.

5. Sul piano del diritto comunitario primario codificato nei Trattati, il decennio che è iniziato nel 2010 ha visto in un primo tempo il tentativo fallito di dare all'Europa una Costituzione, che mirava a forzare il processo di integrazione verso una via più decisamente federale, e poi, nel 2007, la firma del Trattato di Lisbona il quale, all'art. 3, ribadisce, rafforzandola, l'adesione ai principi dello sviluppo sostenibile da parte degli Stati e dei governi europei sia nella politica interna sia in quella internazionale. Recita infatti l'articolo citato, al comma 3: "The Union shall esta-

blish an internal market. It shall work for the sustainable development of Europe based on balanced economic growth and price stability, a highly competitive social market economy, aiming at full employment and social progress, and a high level of protection and improvement of the quality of the environment. It shall promote scientific and technological advance. E, ancora, al comma 5: "In its relations with the wider world, the Union shall uphold and promote its values and interests and contribute to the protection of its citizens. It shall contribute to peace, security, the sustainable development of the Earth, solidarity and mutual respect among peoples, free and fair trade, eradication of poverty and the protection of human rights, in particular the rights of the child, as well as to the strict observance and the development of international law, including respect for the principles of the United Nations Charter". L'intero impianto valoriale dell'Unione risulta così informato al principio della sostenibilità e questo si rifletterà nelle decisioni che saranno adottate da quel momento fino al presente. Basti pensare alla politica dei trasporti, alle scelte legislative rispetto all'uso della plastica, alla politica industriale nei confronti dell'automobile, alle scelte in materia di agricoltura.

Le scelte compiute porteranno a una ancora più intensa partecipazione ai processi internazionali, soprattutto a quelli rivolti all'emanazione, nel settembre del 2015, dei 17 Goals for Sustainable Development (SDGs), in cui l'Unione ha giocato un ruolo molto attivo e si è vincolata a dare attuazione entro il 2030 a tali Obiettivi, che riflettono le scelte già compiute dall'Europa rispetto alle priorità da perseguire in tutti i settori della propria attività.

Lo schema dei Goals diventerà, inoltre, il riferimento per coordinare tutte le politiche e le azioni dell'UE, così da dare trasparenza al proprio agire e conferire leggibilità degli effetti che tali azioni pongono in essere. Si veda per tutti la Comunicazione della Commissione del novembre 2016, in cui la Commissione riprogetta le proprie politiche, nell'ambito delle proprie competenze, a partire dagli SDGs elaborati a livello internazionale (*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Next steps for a sustainable European future. European action for sustainability*, 22 novembre 2016). Del resto, questa era già una delle otto priorità che si era data la nuova Commissione presieduta da Junker al momento del suo insediamento nel 2014: la priorità n. 5 stabiliva infatti che la Commissione avrebbe perseguito "a deeper and fairer Economic and Monetary Union, in particular the European Pillar of Social Rights and action on Corporate Social Responsibility help to address the challenges of work in the 21st century as required by the SDGs".

Tale Commissione, come è noto, concluderà il suo mandato nel 2019, dopo le prossime elezioni del Parlamento europeo. Sarà interessante monitorare come la futura legislatura europea sarà fedele a tutti i valori fin qui enunciati e, in particolare, a quelli che fanno capo al principio di sostenibilità.

Come l'Italia deve pensare se stessa



di Luciano Violante

Presidente di Italiadecide e di Fondazione Leonardo

38

ISSN 1825-2168

Atlantide 1.2019

Le discussioni sui rapporti tra Italia e Unione Europea si orientano attorno a due poli: una posizione che ne contesta radicalmente la ragion d'essere e una posizione riformista che propone prudenti modifiche. Tuttavia nessuna delle due affronta quello che a me sembra una delle questioni di fondo: l'Italia utilizza i vantaggi dell'Unione?

L'UE redige ogni sette anni un programma di finanziamenti per lo sviluppo in vari settori: salute, tecnologia, agricoltura, imprenditoria giovanile e così via. Si tratta di contributi a fondo perduto, assegnati a progetti operativi ritenuti meritevoli e quindi sostenuti finanziariamente dall'Unione.

I finanziamenti sono di due tipi, diretti e indiretti. I primi sono gestiti direttamente dalla Commissione Europea; gli altri sono i cosiddetti fondi strutturali, che vengono attribuiti direttamente agli Stati e gestiti in prevalenza dalle Regioni che ne dispongono l'assegnazione agli utilizzatori. Non raramente i fondi assegnati alle Regioni si disperdono poi in mille rivoli di spese prive di rilievo, a pioggia, che servono a mantenere o costruire consenso politico e non a favorire lo sviluppo.

Dalla relazione della Commissione Europea sull'uso dei cinque fondi strutturali europei (Fondo per lo sviluppo regionale, Fondo sociale, Fondo di coesione, Fondo agricolo per lo sviluppo rurale, Fondi per gli affari marittimi e la pesca), risulta che l'Italia nel settennato 2014-2020 può contare su 73,67 miliardi di euro, che i fondi impegnati ammontano a 27, 203 miliardi di euro – il 37% del totale – ma ne sono stati spesi solo 2,45 miliardi, il 3% del totale. La media UE è molto più alta: 44% di fondi impegnati e il 6% dei fondi già spesi.

L'Italia, in sintesi, è seconda nell'Unione Europea per fondi strutturali ricevuti da Bruxelles, ma è sestultima su 28 per utilizzazione delle risorse ricevute.

Pertanto, sembra che alcuni Fondi siano stati varati proprio per venire incontro alle difficoltà del nostro Paese. Ad esempio il Fondo europeo di adeguamento alla

globalizzazione (FEG) serve per ammortizzare licenziamenti determinati dalle delocalizzazioni; il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) ha lo scopo di limitare le forme di povertà estrema aventi il maggiore impatto in termini di esclusione sociale, tra cui la mancanza di una fissa dimora, la povertà infantile e la deprivazione alimentare.

Le politiche che si stanno attuando nel panorama europeo fanno considerare i servizi sociali come propri dell'UE, non del singolo Stato. Teniamo presente che l'UE rappresenta il 6% della popolazione mondiale e ha il 50% del welfare mondiale. Credo che siano benefici ai quali è bene non rinunciare.

Altri fondi sono destinati ai giovani sotto i 30 anni; riguardano occupazione, formazione, apprendistato, tirocinio entro 4 mesi dalla fine della scuola o dall'inizio della disoccupazione. Nell'UE, dal 2014 a oggi, oltre 5 milioni di giovani hanno aderito a questo programma; ogni anno più di 3,5 milioni di giovani si sono avvicinati al lavoro in questo modo e oltre 2/3 sono usciti con un lavoro a tempo indeterminato.

Nella maggioranza dei casi in Italia noi non utilizziamo questi Fondi; oppure li utilizziamo, ma in modo del tutto inadeguato. Non è colpa dell'Europa. Questo deficit italiano è conseguenza delle debolezze progettuali di molta parte delle classi politiche dirigenti e dei limiti della nostra pubblica amministrazione. Con i fondi europei si possono riempire le città di rotonde oppure si può costruire una rete metropolitana. Non dipende dall'Europa. Dipende dal governo nazionale, dai governi regionali e dalla pubblica amministrazione.

Il nostro problema è sintonizzarci sulla dimensione europea; non deve essere l'UE a sintonizzarsi sui nostri bisogni; siamo noi che dobbiamo adattarci alle politiche europee così da poter acquisire le risorse che servono al nostro sviluppo. Dobbiamo attrezzare il nostro Paese per poter utilizzare le risorse europee, soprattutto quelle a disposizione delle giovani generazioni. È questo il livello dei discorsi che vanno fatti in vista delle prossime elezioni. Non possiamo chiedere all'UE di adeguarsi alla scarsa capacità progettuale della nostra politica e della nostra pubblica amministrazione.

Occorre dunque riflettere sull'Italia: è singolare che in un dibattito sull'Europa non si dica una parola sull'Italia; su come l'Italia deve attrezzarsi per utilizzare a fondo le risorse europee. Una accettabile linea politica potrebbe essere: lavoriamo per utilizzare le risorse europee a vantaggio dei cittadini, soprattutto di quelli che stanno peggio.

Dobbiamo porci la questione di come l'Italia deve pensare se stessa, altrimenti non avremo nessun beneficio e aumenterebbe soltanto lo scetticismo di chi non vede nessun vantaggio dalla nostra partecipazione all'Unione Europea. E non lo vedono per colpa nostra, non per colpa dell'UE!

Altre due questioni che sembrano sinora assenti dal dibattito pubblico hanno carattere più generale. La prima riguarda il rapporto della UE con la Cina. L'Italia ha fatto da battistrada e ha stipulato contratti per due miliardi di euro. La Francia prima ha criticato, poi ha venduto 300 aerei e ha stipulato contratti per complessivi 20 miliardi di euro. La Cina trascura i problemi ambientali, i diritti di libertà e i diritti specifici dei lavoratori, ma è diventata la seconda potenza mondiale. Questo dato sembra prevalere su tutto il resto. Sono cinesi i principali componenti della *business community* dell'Indonesia che è la terza democrazia più popolosa del mondo e la principale beneficiaria del piano infrastrutture lanciato dal governo di Pechino. La Cina è molto presente in Africa come partner per lo sviluppo economico, sociale e culturale. Il mandarino si insegna in Sud Africa dal 2014; l'Uganda sta pianificando lezioni obbligatorie di mandarino per le scuole superiori; nelle scuole del Kenia il mandarino sarà insegnato a partire dal 2020. Già questi dati impongono una riflessione sugli equilibri geopolitici che sembrano decisamente spostarsi in favore della Cina. Nel prossimo futuro il *Washington consensus* sarà sostituito dal *Beijing consensus*?

Seconda questione generale. Nel dibattito politico è diventato centrale l'interrogativo sulla effettiva capacità dell'attuale ordine economico mondiale di rispondere agli interessi dei Paesi e delle alleanze internazionali che lo condividono. Si accompagna all'ulteriore interrogativo sul futuro dei regimi liberaldemocratici e sulla possibilità di rendere vincolanti le regole del *fair play* nella competizione internazionale. In molte delle comunità che vanno al voto, a partire dalla UE, una parte considerevole degli elettori si colloca nella parte dei "truffati dalla storia" perché ha toccato con mano la fallacia di alcune delle promesse della globalizzazione economica. Il loro tenore di vita è diminuito in misura significativa, le preoccupazioni per il futuro aumentano, il rancore cresce. Soprattutto nei Paesi democratici sembra essersi indebolita la percezione di un comune destino, che fino a poco tempo fa ha costituito un collante capace di dare forza e speranza.

Riscoprire le ragioni attuali di un comune destino delle democrazie – superando le attuali gravi ingiustizie sociali e adoperandosi per una nuova efficienza della politica e della pubblica amministrazione – potrebbe essere un modo per riqualificare l'impegno pubblico e avvicinare i cittadini alle grandi questioni dell'imminente domani.

L'intervento ha avuto luogo durante l'incontro "Europa perché?", organizzato da Agorà trentina a Trento l'8 aprile 2019.



I fondamentali cambiamenti in atto, fra politica e istituzioni

di Antonio Polito

Giornalista, vicedirettore del Corriere della Sera

Attualmente, l'opinione pubblica europea è scossa da sentimenti che dobbiamo cercare di capire. Chi fa politica, chi fa analisi, chi fa storia deve provare a comprendere, sfuggendo alla tentazione della polemica politica quotidiana che demonizza immancabilmente le posizioni dell'avversario. Vi sono delle verità dentro questi atteggiamenti che sono molto diffusi, che hanno una scala paneuropea e non nascono, dunque, solo dal cattivo comportamento di un gruppo politico dirigente nazionale, ma rappresentano un problema più generale.

Innanzitutto, vorrei precisare che, quando parliamo di crisi dell'idea di Europa unita, dobbiamo sempre ricordare – per relativizzare storicamente il fenomeno di cui stiamo parlando – che l'Europa unita è un tentativo quasi senza precedenti storici, assolutamente originale e per certi aspetti utopico, pazzesco. L'idea che muove l'Unione Europea è così originale che si spiega perché ogni tanto incontra qualche difficoltà seria. Quello che è accaduto in Europa non è successo da nessun'altra parte al mondo; gli americani sono riusciti a passare da una confederazione – cioè da una collaborazione tra Stati sovrani – a una federazione, cioè a un'unione in cui alcuni poteri sono condivisi a livello federale – a prezzo di una sanguinosissima guerra civile. Ci sono riusciti nelle Russie con il metodo dell'ideologia e del potere, dell'imposizione, della violenza e anche della distruzione dei sentimenti, dell'identità nazionale, della nazionalità.

Quindi non sono tanto frequenti nella storia del mondo moderno contemporaneo gli esempi di unioni federali tra Stati sovrani, tra l'altro in un'area del mondo in cui gli Stati sovrani sono nati e quindi hanno un'identità particolarmente forte. Addirittura, a loro volta molto spesso hanno gestito imperi: la Spagna, l'Inghilterra, la Francia e così via. Stiamo parlando di un'area del mondo dove esiste un sentimento nazionale molto radicato, dove ci sono lingue diverse; per esempio negli Stati Uniti non c'erano lingue diverse, c'era una sola lingua, comune a tutti i coloni inglesi. Quindi, oggettivamente, è molto difficile fare un'Europa unita; è un esperimento storico eccezionale e proprio per questo noi non dobbiamo dare per scontato che riesca.

Innanzitutto, bisogna storicizzare bene il progetto che abbiamo davanti, in modo tale da spiegarci anche le difficoltà che sta incontrando. È un progetto che, nel corso del tempo, ha accresciuto le sue ambizioni, è partito con sei Stati, i sei fondatori, tutti territori più o meno confinanti tra loro, un nucleo molto coeso e robusto di democrazie per poi aprirsi al processo di allargamento: 12, 15, 28, che ha compreso anche Paesi di formazione più recente, più turbolenti, più incerti rispetto alla loro loro vocazione europea.

Cosa ha retto questo progetto finora? Come ha potuto andare avanti questo strano animale un po' claudicante? Due sono i punti: uno è un'ispirazione ideale, "mettere fine alle guerre europee" tra popoli che si sono dati battaglia due volte nel Novecento e che hanno combattuto due guerre civili in cui hanno coinvolto il resto del mondo. Infatti, il nocciolo dell'Unione Europea nasce dal mettere in comune il carbone e l'acciaio, la ragione per cui Francia e Germania si erano combattute e fronteggiate in due guerre civili europee. Questo è il grande ideale che però, con il passare dei decenni, perde forza, perché il ricordo delle due grandi guerre tende a svanire nella mente dei più giovani; io stesso, che pure non sono tra i più giovani, non ho ricordi della guerra, li aveva mio padre che l'aveva appena sfiorata nell'adolescenza. L'elemento ideale si è piano piano affievolito e, soprattutto, nel progetto iniziale dell'Europa c'era una corrente, definita funzionalista, che aveva un'idea più incrementale dell'Unione Europea. Invece di affidarsi ai grandi ideali come quelli di Altiero Spinelli e del Manifesto di Ventotene, i funzionalisti consideravano più giusto procedere come se l'Europa fosse un progetto delle élite illuminate dell'Unione Europea, che sapendo la difficoltà di mettere insieme i popoli europei, proponeva un progetto fondato sulla convenienza.

Evitando di affermare: "Dobbiamo fare gli Stati Uniti di Europa", proposta inaccettabile per i francesi e i tedeschi o gli inglesi, si dice: "Mettiamoci insieme per fronteggiare il problema dell'agricoltura europea". E così gran parte dei bilanci europei è stata impiegata per risolvere problemi di questo genere.

Un altro punto nodale è stata la convergenza economica che si è rivelata un enorme fattore di crescita dell'Europa; ancora 20/30 anni fa c'erano regioni periferiche dell'Europa che erano in condizioni economiche imparagonabili rispetto alle attuali; il divario tra centro e regioni periferiche era incredibile. Paradossalmente, il posto dove c'è stata meno convergenza economica è stato proprio il mezzogiorno d'Italia che, in termini di prestazioni economiche, è rimasto il più separato rispetto al resto dell'Europa.

Questi due elementi, ideale e convenienza, si sono a poco a poco indeboliti. La grande sconfitta dell'ideale, che poi è l'inizio della grande crisi del progetto europeo, è stata il referendum francese del 2005. Nel momento in cui è stato proposto ai popoli europei di mettere su carta una costituzione, una carta fondamentale dell'Europa, la sconfitta di quel progetto ha messo profondamente in discussione il

tema degli ideali, confermando che la misura del passo d'avanzamento europeo è in Francia.

L'altro elemento di indebolimento dal punto di vista dell'ideale è quello dell'*empowerment*, dai trattati di Roma in poi, in alcune fasi di questi decenni, l'Europa ha rappresentato per i cittadini più potere di decisione e di azione rispetto ad alcuni ambiti della vita comune. Tutto questo si è ridotto profondamente in coincidenza con la crisi economica finanziaria iniziata più o meno nel 2008. La sensazione di distanza che le decisioni riguardanti la mia vita hanno rispetto alla mia vita stessa, si è accresciuta, a causa sicuramente dello spostamento di una serie di poteri – soprattutto economici e finanziari – in luoghi non democratici come sono i mercati.

Una delle ragioni per cui l'Europa è in difficoltà è perché sostanzialmente, nonostante il suo progetto sia riuscito nel campo dell'agricoltura o per la convergenza economica periferica, ha fallito sulle prove di quest'ultimo decennio: sulla crisi sociale, innescata dalla recessione, non ha potuto dire niente. È curioso che in Europa non ci sia un pilastro sociale – un sussidio di disoccupazione europea, un salario di cittadinanza – che vada incontro agli interessi dei cittadini. La crisi bancaria è stata nazionalizzata, ogni Paese l'ha affrontata a modo suo e, anzi, ognuno ha fatto in modo che gli altri l'affrontassero con più difficoltà, per cui la convinzione di tutti i risparmiatori italiani è che, se fallisce la mia banca, io perdo tutti i soldi per colpa dell'Europa. Questo è un aspetto non secondario dal punto di vista dell'*empowerment*, del rapporto di fiducia.

Anche la questione della sicurezza non è da dimenticare, in questo decennio c'è stato anche un attacco terroristico all'Europa, al quale – in quanto Europa unita – non abbiamo saputo dare una risposta; il fatto che i terroristi islamici fossero in grado di passare tra Belgio e Francia o tra Spagna e Francia come se niente fosse perché le *intelligence* dei rispettivi Paesi, per assurde gelosie, non si comunicavano le necessarie informazioni, o perché i controlli alla frontiera non erano adeguati, è un ricordo indelebile nella mente dei cittadini europei. "A che serve l'Europa se non riesce a collaborare per fermare chi mi vuole ammazzare?"

Infine il tema dell'immigrazione, l'ennesima grande prova della disunione dell'Europa, degli egoismi reciproci, dell'abbandono dei Paesi più esposti al loro destino, compresa l'Italia. Se l'Europa avesse avuto un atteggiamento più solidale verso gli immigrati, Salvini avrebbe avuto ugualmente le percentuali di voto che ha oggi in Italia? Questi sono i veri insuccessi dell'Europa unita, che hanno avuto un peso enorme nel condizionare una parte fondamentale e importante dell'opinione pubblica, facendola reagire con un diffuso rifiuto a questo progetto.

Rispetto a una possibile resurrezione del progetto europeo, intanto, possiamo notare che i più aggressivi nemici dell'Europa, da qualche mese, non chiedono più la fine del vecchio continente. Marine Le Pen ha detto: "Adesso noi siamo forti, an-

dremo in parlamento con la nostra forza, non c'è più bisogno di uscire dall'Europa" e Salvini dice la stessa cosa. Tranne qualche frangia estremista, non c'è nel sovranismo europeo nessuna posizione che chieda di dissolvere l'Europa. L'altro aspetto è la Brexit, che era la vera bandiera del movimento antieuropeista e che è finita nel ridicolo, dimostrandosi un buon argomento sul perché non uscire dall'Europa.

Quello che possiamo notare è un piccolo successo per l'Europa, cioè il costituirsi di un'arena pubblica in cui esiste una politica europea. Se prima le elezioni europee erano soltanto un sondaggio interno, a fini nazionali, oggi hanno assunto una caratteristica paneuropea tanto che, in qualche modo, perfino l'aggressività dei suoi nemici diventa l'affermazione dell'idea di un'Europa unita.

Rispetto alle prossime elezioni, un esempio del deficit democratico è sicuramente la figura di Juncker: anche chi ha votato nelle scorse elezioni per partiti legati al partito popolare europeo, difficilmente oggi sente Juncker come proprio rappresentante. Il deficit democratico esiste e non lo si risolve certo con uno *Spitzenkandidat* (candidato-guida), cioè con il fingere che tutti votino la stessa persona, perché poi si sa che è il Consiglio europeo, cioè la riunione dei capi di governo, che decide chi fa il capo della commissione, il parlamento europeo può solo dare un voto.

Sempre a proposito di deficit democratico, va detto che non esiste democrazia al mondo in cui l'esecutivo è anche legislativo, mentre in Europa il Consiglio europeo legifera e non pubblicamente: le riunioni del Consiglio europeo non hanno verbali, non avviene il processo legislativo come in ogni parlamento davanti all'opinione pubblica.

Il tema della democrazia è molto importante, perché ha a che fare con quanto detto a proposito dell'*empowerment*, cioè quanto io mi senta protagonista della mia vita, avendo in mano le decisioni che mi riguardano. Oggettivamente, nelle democrazie nazionali questo accade maggiormente, è più evidente la possibilità di decidere, di incidere, di scegliere.

Quando polemizziamo con i populistici, in nome dei principi della democrazia, mi accorgo sempre di una difficoltà che ho rispetto al fatto che *demos* e *populus* vogliono dire la stessa cosa; noi chiamiamo democrazia il potere del popolo, del *demos*, dal greco, ma quel *demos* è poi stato chiamato *populus* dai romani, in latino. Il confine è labile, è complicato. In realtà le democrazie si qualificherebbero meglio se le chiamassimo democrazie liberali, perché in queste c'è un ingrediente che non c'è nelle altre democrazie, cioè lo stato di diritto, la *rule of law*: tutti sono soggetti alla legge. La Russia, ad esempio, è una democrazia in senso stretto: il popolo vota, più o meno liberamente, e sceglie i suoi rappresentanti; in Iran si vota, cioè si fanno le elezioni e si scelgono i propri rappresentanti, ma noi non le chiameremmo democrazie. Quella russa la chiamiamo "democrazia", una soluzione giornalistica efficace che mischia "democrazia" e "dittatura", ma la sostanza è che, in quei Paesi

e in quei sistemi politici, non tutti sono sottoposti alla legge, la legge non è sovrana. Questa è la differenza fondamentale; il discrimine tra democratici e populistici è un limite sottile, perché si è nel campo della rappresentanza del popolo sovrano.

Rispetto al modo in cui si è formata l'idea di Europa ricordiamoci che la prima volta che compare la parola "europei" in un documento è in una cronaca della battaglia di Poitiers, cioè la prima volta che qualcuno ha pensato alla definizione di europeo, lo ha fatto in relazione a un nemico – i maghrebini, gli arabi – che volevano, dopo aver preso la Spagna, entrare anche in Francia e nel cuore dell'Europa.

Anche il concetto di Europa si è definito in relazione a un avversario, a un nemico esterno, ma dentro questo concetto di Europa, ci sono più culture insieme. Non c'è soltanto l'idea del potere sovrano dell'impero romano, che è un'idea universale, un'idea di potere universalistico; infatti, quando c'era l'impero romano non c'era bisogno di chiamarli europei, perché erano romani, c'era la costituzione del 212 che dava a tutti i cittadini dell'impero la cittadinanza romana. Lo *ius soli* c'era anche in tempi molto remoti e non c'era solo questa concezione del potere sovrano, c'era la storia dei regni romano-barbarici, che era una cultura del potere, dell'assemblea dei pari, costruita su un concetto completamente diverso: i re barbarici non erano i re di Francia, ma è il re dei Franchi, che veniva all'inizio eletto addirittura dall'assemblea dei guerrieri, dei pari, e poi diventò piano piano un potere ereditario, con un processo molto lento e complesso.

L'idea che non ci si sottopone a un potere universale è un elemento profondo della cultura dei popoli europei e viene dall'idea che si resiste a un potere universale perché ognuno è libero e padrone di se stesso e che esso è un retaggio dei cosiddetti barbari che si erano insediati in Europa e che si erano fusi con estrema velocità con la cultura romana, con il diritto, con l'élite, con l'aristocrazia romana, fino a fondare il primo impero europeo. Tutto sommato Carlo Magno chi era? Era un barbaro illetterato analfabeta che ha dovuto chiedere alla Chiesa qualcuno in grado di scrivere: si crea una vera e propria fusione tra la cultura barbarica e quella romana.

Questo filone bisogna combatterlo ma anche interpretarlo, io ritengo che un utilizzo maggiore delle democrazie e dei parlamenti nazionali nella costruzione dell'Europa, soprattutto nella definizione delle norme e dei regolamenti europei, avrebbe un senso perché per molti cittadini europei il parlamento nazionale è qualcosa di più riconoscibile del parlamento europeo. Non tanto in Italia, dove votiamo una lista bloccata, ma negli altri Paesi come Francia, Inghilterra, Germania dove si può eleggere il proprio parlamentare.

La democrazia è basata sulla fiducia reciproca, noi in Italia accettiamo di eleggere un Presidente del consiglio napoletano perché sappiamo che la prossima volta può toccare a un milanese o viceversa, ci fidiamo l'uno dell'altro. Nel sistema europeo,

se noi potessimo votare direttamente il futuro Presidente dell'Europa, voi votereste più facilmente sulla base della nazionalità o sulla base delle idee? Votereste un salisburghese perché condivide le vostre idee, o un italiano, anche se ha delle idee più distanti da voi?

C'è ancora molto lavoro da fare per potere eleggere direttamente, come qualcuno suggerisce, il Presidente dell'Europa in modo da rinvigorire la democrazia europea.

Che cosa succederà dopo le prossime elezioni europee? La soluzione trovata la volta scorsa è a rischio, non sappiamo se verrà fuori una maggioranza che possa comprendere, come nell'ultima occasione, i due partiti popolare e socialista, e non sappiamo se, eventualmente, basterà. Quasi sicuramente non sarà sufficiente, non sappiamo se basteranno i liberali come terzo aggiunto, ma sappiamo, per esempio, che Macron – pur considerato uno dei più europeisti – è contrario al sistema dello *Spitzenkandidat*; il presidente francese, infatti, afferma che non devono essere le urne (e quindi i partiti) a decidere il Consiglio europeo. È difficile dire cosa accadrà.

Un ultimo tema importantissimo è quello della religione: in America un musulmano è un cittadino americano; c'è una religione "civica" che si affianca al credo individuale, di comunità, di gruppo. In Europa non siamo nelle stesse condizioni, il livello di tolleranza religiosa e la storia della tolleranza in Europa non è paragonabile a quella degli Stati Uniti e della storia americana. La nazione americana nasce, infatti, dai padri pellegrini che erano eretici, che sono scappati dal loro Paese dove non erano tollerati andando a fondare un'altra nazione, la Nuova Gerusalemme, dove poter essere liberi: questa è una differenza fondamentale.

In Europa si è messo fine alla guerra di religione con il principio del *cuius regio, eius religio* (Di chi [è] la regione, di lui [sia] la religione, cioè i sudditi seguano la religione di chi li governa), quindi non siamo esattamente all'avanguardia sul tema della tolleranza religiosa. In questo periodo, rispetto a questo tema, è stata eclatante la polemica che si è accesa rispetto alla nazionalità e all'etnia del ragazzo che ha salvato i suoi compagni nel sequestro del pullman a Crema. L'opinione pubblica italiana ha letto una vicenda in cui si è svolta una collaborazione tra ragazzi che si sono aiutati per uscire da una situazione difficile, come una gara tra il biondo italiano e l'egiziano: questo è lo stato delle cose.

Rispetto al tema della tolleranza, del rapporto con l'Islam, con i popoli mediterranei non cristiani e così via, si capisce la lungimiranza di chi in Europa decise di non inserire nella Costituzione le radici giudaico-cristiane; perché se fossero state inserite, non avremmo potuto avere la politica sui migranti che si è avuta in questi anni. L'aver rifiutato un radicamento socio-culturale del filone che poi è quello originario di tutti i popoli che oggi fanno parte dell'Unione Europea, è un tentativo di non legarsi a un vincolo, a un obbligo.

Un esempio poco noto è la discussione sorta quando si è dovuto decidere che cosa mettere sulle banconote e sulle monete dell'euro. La paura e il rifiuto di radici comuni si spiega soltanto con la voglia delle nazioni di tenersi una sorta di uscita di sicurezza. Naturalmente, questo rende particolarmente difficile la presenza dell'Europa nel mondo, perché una delle grandi convenienze dell'Europa era quella di far crescere tanti piccoli Stati, ormai sottodimensionati rispetto alla competizione internazionale. Questo è il motivo per cui i francesi hanno accettato l'unificazione tedesca, insieme hanno un potere in grado di confrontarsi con gli Stati Uniti che sono troppo forti, con la Russia che è troppo grande e con un mondo che sta cambiando.

Nel frattempo c'è stato l'avvento della Cina. Una delle grandi convenienze dell'Europa era di essere un moltiplicatore che poteva funzionare ma che, in realtà, è stato progressivamente indebolito e abbandonato dalla ri-nazionalizzazione delle politiche economiche e commerciali, come recentemente la firma del memorandum tra Italia e Cina. Dobbiamo sempre tenere presente che tutti questi piccoli Stati, il più grande dei quali è la Germania, sono dei nani rispetto ai giganti con cui si confrontano sullo scenario mondiale. Uno storico ha chiamato questa situazione la "trappola di Tuciddide", cioè quando una potenza emergente comincia a dare fastidio a una potenza dominante, a partire da Sparta e Atene, si finisce quasi sempre con una guerra, è il caso che si sta delineando tra Cina e Stati Uniti. Speriamo che non finisca con una guerra mondiale, sarà magari una guerra digitale, ma è chiaro che siamo di fronte a un conflitto per l'egemonia tra due poteri e i Paesi europei sono sballottati in questa dimensione internazionale; troppo deboli, troppo piccoli e troppo esposti. Oltretutto il nuovo grande potere globale che sta nascendo è anche molto prepotente, perché storicamente l'impero cinese ha una politica aggressiva. È finita la *pax* americana cioè gli americani hanno iniziato a guardare verso la Cina e non hanno nessuna intenzione, non solo Trump, di spendere soldi e tempo nel garantire la pace a Paesi che non intendono spendere abbastanza per la propria sicurezza. Si sta quindi determinando un indebolimento grave dei Paesi europei nel sistema internazionale.

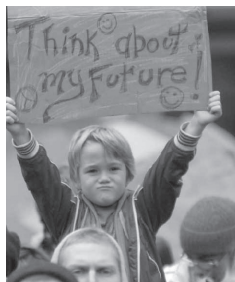
Ci sono solo due punti su cui noi europei abbiamo una politica comune: la moneta e il commercio internazionale. Sono gli unici due ambiti in cui gli Stati nazionali non decidono nulla perché ci sono delle organizzazioni, delle istituzioni effettivamente federali che agiscono, per esempio la Banca Centrale Europea per quanto riguarda la moneta e la Commissione europea per ciò che concerne il commercio internazionale (come ci hanno ricordato a proposito degli accordi tra Italia e Cina, possiamo fare quello che vogliamo ma la politica commerciale non è nelle nostre mani). Questi due pilastri in cui c'è una politica unica, in effetti, hanno avuto una loro capacità di funzionamento. Ogni tanto la Commissione europea impedisce una fusione tra due grandi imprese americane perché assumerebbe una posizione dominante, proteggendo gli interessi dei consumatori europei. L'Euro è una moneta con un peso internazionale. I due esperimenti sono sostanzialmente di successo, il che dimostra

una delle ragioni per cui si fa l'Europa; se nella politica estera, invece, si procede in ordine sparso, se si pensa di poter condizionare gli Stati Uniti nella politica verso l'Iran andando di volta in volta con la Francia, la Germania e così via, si va verso una sconfitta certa, soprattutto in un momento in cui le relazioni internazionali tradizionali sono incerte e mutevoli.

Questo problema riguarda particolarmente l'Italia perché la nostra debolezza è ancora maggiore di quella di altri Paesi europei e l'incertezza delle alleanze italiane è diventata ormai preoccupante, drammatica, soprattutto negli ultimi tempi, da quando si è insediato un governo le cui due forze fondamentali non hanno alle spalle un pensiero politico internazionale, ognuna delle quali ha una certa superficialità nel gestire i rapporti internazionali. Stiamo vivendo un momento di grande incertezza sulla collocazione internazionale dell'Italia, sul suo sistema di valori e sui suoi valori politici ideali di mercato liberale che sono passati in secondo piano nella vicenda cinese durante la quale si è discusso di tutto tranne che del rispetto dei diritti umani in Cina, come se la cosa non ci riguardasse o comunque noi non fossimo in grado di porre il problema in termini decisivi con i cinesi.

L'effetto più pericoloso di un indebolimento, se non addirittura di un dissolvimento, del progetto di unità europea, sta proprio nell'abbandonare i tanti piccoli Stati – che messi insieme fanno un mercato di cinquecento milioni di persone, più grande di quello statunitense, ma che divisi l'uno dall'altro sono veramente poca cosa nella scena internazionale – lasciandoli in balia di eventi che oggi non possiamo nemmeno prevedere.

L'intervento ha avuto luogo durante l'incontro "Sotto il cielo d'Europa: i fondamentali cambiamenti in atto, fra politica e istituzioni", organizzato da CMC, Fondazione per la Sussidiarietà e CDO a Milano il 25 marzo 2019.



Immaginare il futuro

di **Alessandro Rosina**

Professore di Demografia, Università Cattolica
del Sacro Cuore, Milano

Non siamo esseri mortali che vivono in un mondo immobile. Viviamo, anzi, in un mondo con mutamenti sempre più accelerati che, senza potenziare la nostra capacità di lettura e i nostri strumenti di azione, riusciamo sempre meno ad anticipare e gestire.

In questo mondo complesso è molto difficile immaginare il futuro: per millenni le mappe per conoscere il mondo sono state trasmesse di generazione in generazione rimanendo, più o meno, sempre le stesse. Oggi la mappa di conoscenza della realtà che i genitori danno ai loro figli, che gli educatori danno ai giovani, diventano rapidamente obsolete. Se vogliamo costruire un futuro migliore va quindi potenziata la nostra capacità di guardare la realtà, di agire al suo interno da protagonisti positivi, di fare scelte individuali e collettive di successo. Senza questi strumenti tutto si blocca, aumenta l'incertezza nei confronti del futuro e l'incertezza diventa insicurezza che blocca scelte, senso di fiducia e porta ad arroccarsi in difesa piuttosto che agire, positivamente, in attacco.

Se guardiamo al lungo periodo, finora le cose sono andate bene: è aumentata la longevità, cioè viviamo più a lungo e anche in condizioni di benessere materiale migliori del passato, anche se con molta disuguaglianza. Tutto questo fa parte delle grandi trasformazioni che viviamo: creano opportunità ma sono difficili da capire, da gestire e non hanno nulla di scontato. Il fatto che finora la longevità sia aumentata di pari passo con le condizioni materiali e di benessere, non è garantito in nessuna legge di natura, né demografica, né economica. Dobbiamo noi, volta per volta, interpretare il cambiamento e fare in modo che diventi miglioramento e non peggioramento. È questa la sfida da affrontare, come ho cercato di illustrare nel mio libro *Il futuro non invecchia* (Vita e Pensiero, 2018).

La popolazione mondiale è iniziata a crescere in Europa, il primo continente ad avviare il processo di transizione demografica, con riduzione prima della mortalità infantile a partire dal XIX secolo, poi via via giovanile, adulta e ora sempre più an-

che anziana. Solo più tardi la fecondità si è riallineata verso il basso. Nel frattempo i Paesi europei hanno alimentato una forte emigrazione verso il resto del mondo. Ora l'Europa non cresce più, ma avendo portato la propria fecondità molto sotto il livello di equilibrio generazionale (pari a 2,1, mentre il numero medio di figli per donna è oggi nel nostro continente attorno a 1,6), presenta anche un accentuato processo di invecchiamento della popolazione.

Ci sono, invece, altri Paesi in cui la mortalità è oggi in riduzione e la fecondità continua a essere elevata, per cui si trovano nella fase centrale della transizione demografica durante la quale si produce la crescita della popolazione.

Se si guarda all'andamento del numero medio di figli per donna si vede che tutti i continenti stanno convergendo verso valori attorno o sotto i 2 figli per donna, con eccezione dell'Africa che presenta una fecondità ancora superiore a 4,5. Come esito di queste dinamiche, da qui alla metà del secolo l'Europa tenderà a diminuire mentre l'Africa raddoppierà i suoi abitanti. Ma anche la struttura per età della popolazione dei due continenti che si affacciano sul Mediterraneo è molto diversa: sempre più anziana sulla sponda nord e molto giovane e dinamica sulla sponda sud. Devono affrontare due sfide diverse ma in parte anche complementari. In particolare l'Africa deve riuscire a trovare la sua via di sviluppo e compiere il suo processo di transizione demografica.

Non sappiamo come sarà la nostra società nel 2030, 2040, 2050, ma la demografia è un punto di riferimento solido per costruire l'impalcatura attorno alla quale costruire il nostro futuro. La demografia ha infatti una sua inerzia: la popolazione che avrà sessant'anni tra vent'anni già la conosciamo, sono gli attuali quarantenni. Quest'inerzia ci consente già di capire come sta cambiando la composizione della popolazione mondiale. È vero che la popolazione mondiale non cresce più ai ritmi sostenuti del secolo scorso, ma in questo secolo la demografia pone, in ogni caso, quattro sfide.

La prima è che non siamo mai stati così tanti ed entro la metà del secolo si aggiungeranno oltre due miliardi di persone. Quindi si pone la questione di come gestire questa crescita e molto dipenderà dalle dinamiche dell'Africa.

Il secondo aspetto è che non c'è mai stata una crescita così differenziata tra i vari continenti: è una fase della storia del pianeta con una forte differenziazione demografica che si collega anche ad altri squilibri all'interno dei vari continenti.

Terzo punto: non ci sono mai stati così tanti anziani all'interno della popolazione mondiale. La longevità aumenta le opportunità di vivere a lungo e, unita alla diminuzione della natalità, fa sì che il peso della popolazione più matura diventi sempre più rilevante. Questo è un fenomeno che caratterizza in maniera più specifica i Paesi più maturi, più ricchi, più sviluppati.

Quarto punto è che non ci sono mai stati così tanti stranieri, ovvero così tante persone che vivono in un Paese diverso da quello in cui sono nate.

Approfondiamo questo quarto punto. Le persone che si stima vivano in un Paese diverso da quello in cui sono nate sono oltre 250 milioni e questo numero è in continuo aumento. È interessante vedere quale atteggiamento le nuove generazioni hanno rispetto a queste trasformazioni e, in particolare, rispetto all'immigrazione. Dai dati del Rapporto Giovani dell'Istituto Toniolo emergono risultati interessanti.

Davanti a cambiamenti così rilevanti, complessi e delicati, si possono innescare meccanismi che gli psicologi sociali chiamano di "economia cognitiva": di fronte a ciò che non riesco a capire e gestire cerco di darmi delle risposte rassicuranti e semplici, cerco di mettermi in gioco il meno possibile e tenerlo a distanza. Mi informo, ma fino a un certo punto, e mi affido soprattutto all'informazione più accessibile, spesso superficiale e dispersiva. Il rischio è quello di entrare in un cortocircuito in cui la realtà non viene effettivamente compresa, ma genera una iper-semplificazione che non aiuta, alla fine, a capire i fenomeni e a gestirli.

I dati raccolti dal Rapporto giovani, da questo punto di vista, sono particolarmente interessanti. All'affermazione "gli immigrati rendono l'Italia un Paese insicuro" il 57,6 % degli intervistati (tra i diciotto e i trentaquattro anni) risponde "abbastanza" o "molto" d'accordo. Se però si va ad approfondire, precisando il tema e chiedendo qual è l'atteggiamento rispetto agli immigrati regolari, la percentuale di chi percepisce l'immigrazione come "insicurezza per il Paese" scende al 33,8%.

Un altro elemento interessante è il risultato che otteniamo quando chiediamo ai giovani cosa pensano rispetto alla questione della gestione dei flussi migratori. All'affermazione "i flussi migratori dovrebbero essere regolati dall'Unione Europea e non dai singoli Stati membri" quasi il 70% risponde affermativamente. La grande maggioranza dei giovani pensa quindi che si tratti di fenomeni che richiedono una capacità maggiore e più ampia di gestione rispetto a quello che possono fare i singoli Stati.

Andando oltre i luoghi comuni e l'iper-semplificazione, cerchiamo di capire più specificamente come il fenomeno effettivamente si presenta. Nel dibattito pubblico il rischio di confusione è molto elevato e tendono a scontrarsi due tesi entrambe basate su slogan poco attinenti con la realtà: quello di evitare che arrivino con "chiusura completa delle frontiere" e quello di evitare che partano "aiutandoli a casa loro".

Primo punto: in base ai dati solo una limitata minoranza dell'immigrazione è irregolare, diversamente da quanto gran parte degli italiani pensa.

Secondo punto: attualmente non è l'Africa il continente che produce la maggior

emigrazione internazionale – anche se probabilmente lo sarà in futuro per la crescita rilevante della sua popolazione – ma l'Asia.

Terzo aspetto da sottolineare è che la maggioranza dei flussi migratori è all'interno dei continenti. Si tratta quindi di un fenomeno molto articolato che non può essere ridotto semplicemente allo "stanno arrivando tutti dall'Africa con i barconi e siamo invasi da un'immigrazione irregolare".

Un altro punto fondamentale è che i flussi migratori non partono dai Paesi più poveri. La scelta di emigrare alla ricerca di opportunità migliori necessita di un primo sviluppo che fa crescere le aspirazioni di miglioramento. Quindi c'è una prima fase nella quale i Paesi innescano un processo di miglioramento che porta a investire di più sulla qualità che sulla quantità dei figli, ma queste aspettative crescenti di miglioramento portano anche a cercare opportunità anche fuori dal contesto in cui si vive. Questo significa che sviluppo e flussi migratori vanno gestiti assieme, solo nel medio lungo periodo lo sviluppo riduce i flussi di uscita.

D'altro lato, la possibilità di crescita economica e demografica dell'Europa è compromessa da un rapporto che sta diventando sempre più squilibrato tra vecchie e nuove generazioni. Il vivere a lungo e bene è sostenibile solo in una popolazione che ha anche una presenza solida di giovani e di persone nelle età centrali lavorative. La prospettiva di trovarsi con sempre più persone in pensione e bisognose di assistenza sanitaria e nel contempo una riduzione della popolazione nelle età in cui si produce ricchezza, benessere, innovazione, impone prima di tutto la necessità di valorizzare al massimo la presenza dei giovani nel mondo del lavoro e in secondo luogo attrarre persone che rafforzino, a tutti i livelli, i settori con carenza di manodopera.

L'Italia, in particolare, è arrivata a uno squilibrio tale da avere un numero di nuovi nati inferiore al numero di persone di ottant'anni. Una auspicata ripresa della natalità è una parte delle risposte da mettere in campo, ma è anche vero che solo tra vent'anni le nuove nascite potranno produrre il loro impatto di rafforzamento nel mercato del lavoro. Nel frattempo una immigrazione regolare e integrata nel nostro modello sociale e di sviluppo avrebbe effetti favorevoli.

Rispetto all'immigrazione ci sono tre scenari possibili, due possono effettivamente realizzarsi, ma uno solo è auspicabile.

Il primo è lo scenario "di pancia", è quello di chi non vuole immigrati. Si tratta di uno scenario irrealizzabile perché davanti a flussi di questo tipo (davanti a un'Europa che non cresce e invecchia e un'Africa che cresce in maniera rilevante), pensare di trovarsi al centro del Mediterraneo e chiudersi è illusorio. Se asseccassimo questa idea ci troveremmo comunque con una immigrazione irregolare subita, con alto sfruttamento, bassa integrazione e alte tensioni sociali.

Il secondo è quello “di cuore” di chi afferma che dobbiamo accogliere chiunque arrivi. Non basta accogliere, bisogna dare effettive possibilità di integrazione sociale ed economica; per farlo il fenomeno va gestito con limiti e regole precise. La conseguenza è altrimenti quella peggiore, di un Paese che fatica a crescere e che è sempre più diviso al proprio interno.

Il terzo scenario è quello “di testa”: non trattare il fenomeno come emergenza, ma capirlo, gestirlo e includerlo in modo sistemico all’interno del nostro modello sociale e di sviluppo. Questo è l’unico scenario che può produrre crescita inclusiva e rispondere agli squilibri strutturali del Paese. In un Paese che crea opportunità per tutti, creando un bene comune che si allarga e che tutti contribuiscono a far allargare.

L’Italia deve quindi porsi come obiettivo quello di costruire un futuro migliore, utilizzando tutte le potenzialità che ha a disposizione all’interno, ma anche, visti gli squilibri demografici prodotti, attraendo risorse dall’estero che entrino positivamente all’interno dei processi di crescita del Paese. La qualità del nostro futuro dipende molto da come gestiremo le sfide demografiche dell’invecchiamento della popolazione e dell’immigrazione.

L’intervento ha avuto luogo durante l’incontro “Sotto il cielo d’Europa: per un’integrazione possibile. Dati e fatti”, organizzato da CMC, Fondazione per la Sussidiarietà e CDO a Milano l’11 marzo 2019.

Politiche dell'immigrazione vs sviluppo



di **Oliviero Forti**

Responsabile Politiche Migratorie e Protezione Internazionale, Caritas italiana

54

ISSN 1825-2168

Atlantide 1.2019

Il tema dell'iper-semplificazione appare in tutta la sua gravità quando ci si imbatte nella questione migranti, spesso affrontata con strumenti informativi inadeguati o comunque insufficienti. Certamente la complessità del tema è tale da non permettere di comprendere fino in fondo le sue dinamiche più profonde. Sovente siamo anche preda di una pigrizia che ci impedisce di affrontare o approfondire in maniera appropriata le grandi questioni contemporanee.

Per orientarsi al meglio nel complesso mondo della mobilità umana è necessario, quindi, che l'informazione sul fenomeno migratorio venga veicolata in modo innanzitutto comprensibile, evitando approcci faziosi, che tendano a polarizzare l'opinione pubblica piuttosto che a renderla consapevole. Il rischio, altrimenti, è quello di trovarsi a fare i conti con una distanza fra reale e percepito che si accentuerà sempre di più, con un inevitabile impatto sulle scelte politiche conseguenti.

In tal senso, una recente indagine di Eurobarometro ha indagato la percezione circa il fenomeno migratorio nei vari Paesi dell'Unione. In Italia il 75% degli intervistati pensa che gli immigrati stranieri provenga principalmente dall'Africa, il 6% dall'Europa dell'Est e il 4% più genericamente dal Mediterraneo. Al di là del fatto che i dati Istat ci raccontano tutta un'altra storia, ovvero che la maggior parte dei cittadini stranieri nel nostro Paese è rappresentata da immigrati di origine europea, è tuttavia evidente il motivo per cui la percezione sia così diversa dalla realtà. I media ci raccontano un'immigrazione fatta principalmente di barconi che solcano il Mediterraneo carichi di giovani uomini provenienti dall'Africa subsahariana, senza mai ricordare che sono un numero esiguo rispetto alla popolazione immigrata presente nel nostro Paese. Trasmettere per una settimana, a ogni ora e in ogni telegiornale, immagini di un'imbarcazione con 40 persone a bordo e condire il tutto con dichiarazioni allarmistiche, crea le migliori condizioni per costruire una meta realtà.

Ulteriore conferma di questo processo cognitivo che investe trasversalmente tutta

l'opinione pubblica, lo ritroviamo in quel 59% di intervistati da Eurobarometro convinto che negli ultimi due, tre anni l'arrivo dei migranti sia aumentato e anche in maniera importante. D'altronde casi come la Sea Watch o la Diciotti, navi che hanno salvato circa duecento migranti in due distinte operazioni di salvataggio, sono stati al centro dell'attenzione della stampa per più di dieci giorni, generando, ovviamente, l'idea che ci siano flotte di persone pronte a sbarcare nel nostro Paese.

Peraltro la preoccupazione diffusa che negli ultimi anni gli sbarchi siano aumentati, non trova riscontro nemmeno nei dati del Ministero dell'Interno in quanto, dal 2016 ad oggi, gli arrivi via mare sono passati da 181 mila a 23 mila. D'altronde il ministro Minniti e successivamente il ministro Salvini, hanno adottato misure volte a scoraggiare le operazioni di salvataggio in mare, arrivando a chiudere i porti e facendo accordi con la Libia. L'effetto è stato quello di una riduzione drastica degli sbarchi. Per qualcuno, evidentemente, questa riduzione dei numeri è una fortuna. Per qualcun altro, invece, un problema. Senza dubbio dovrebbe essere fonte di grande preoccupazione il fatto che decine di migliaia di persone che non arrivano più in Europa, oggi sono bloccate nelle carceri libiche in situazioni inimmaginabili. Questo aspetto è quello su cui ci si dovrebbe concentrare.

Un altro tema, rispetto al quale in genere si registra una certa distanza tra reale e percepito, è la cosiddetta sindrome "da abbandono", per cui nel dibattito pubblico sentiamo spesso dire che l'Italia è rimasta sola in Europa a gestire l'immigrazione. Anche su questo punto è opportuno un chiarimento: tra i Paesi europei ci sono nazioni come la Svezia che hanno oltre 20 rifugiati ogni mille abitanti. L'Italia arriva più o meno al 2,4%, cioè dieci volte di meno. In pochi però si sono chiesti che ruolo abbia avuto la Svezia, insieme ad altri Paesi, in questa grande vicenda umana. Senza dubbio il loro è stato un ruolo strategico, centrale in Europa, ma poco frequentato dall'informazione italiana che preferisce concentrarsi sulle micro vicende nazionali.

Infine, se si chiede agli italiani: "I migranti sono tanti o pochi?", la maggior parte risponderà che sono tanti, circa il 25% dei residenti. Il pensiero comune, dunque, è che in Italia un residente su quattro sia straniero. Nella realtà sono 8 ogni 100, ma la sensazione evidentemente è un'altra e tende a sovrastimare la popolazione immigrata. Il problema, però, non è la maggiore o la minore incidenza dei migranti sulla popolazione, ma se questo fenomeno sarà in grado di aiutare il nostro Paese a crescere, se sarà fattore di sviluppo, e non solo da un punto di vista economico. La questione è capire se l'8% è un numero sostenibile o insostenibile, come questo 8% vive nel nostro Paese, quali sono o quali potrebbero essere i processi di integrazione più funzionali per un vero sviluppo dei migranti e delle comunità che li accolgono. Queste sono le domande che dovremmo porci per costruire politiche sull'immigrazione in grado di garantire sviluppo.

Negli ultimi anni in Italia e in Europa abbiamo assistito all'implementazione di politiche certamente molto diverse tra di loro, condizionate spesso da fattori con-

tingenti. L'Italia, ad esempio, a partire dal 2011 ha vissuto la stagione degli sbarchi che senza dubbio ha molto condizionato l'opinione pubblica e di conseguenza anche le scelte politiche fatte. Per capirlo è utile dare uno sguardo all'evoluzione del nostro sistema di accoglienza. L'Italia ha realizzato nel tempo due modelli: uno straordinario, attraverso i centri prefettizi (CAS - centri di accoglienza straordinaria) che vengono attivati nel momento in cui c'è un'emergenza, e uno ordinario che numericamente è molto più contenuto (SPRAR oggi SIPROIMI).

Ciò che è importante far notare è la forte crescita, negli ultimi cinque anni, del sistema dei CAS rispetto al sistema degli SPRAR, cioè la crescita del sistema straordinario rispetto al sistema ordinario. Questo incremento dà la misura di come in un decennio non si sia mai riusciti, nonostante gli sforzi messi in campo, a immaginare un sistema che non fosse collegato all'emergenza. Si è pensato che ogni anno sarebbe stato l'ultimo, mentre gli sbarchi si sono puntualmente ripresentati sulle nostre coste e il sistema di accoglienza è stato tendenzialmente emergenziale. Questa dinamica ha talvolta favorito realtà poco trasparenti che hanno lucrato intorno all'accoglienza, alimentando una percezione distorta dell'attività umanitaria portata avanti con professionalità dalla maggior parte delle realtà associative. Se si fosse investito maggiormente sull'ordinario, che è sinonimo anche di efficienza e trasparenza, molte situazioni negative non si sarebbero verificate e, probabilmente, il nostro Paese oggi sarebbe meno esasperato e incattivito rispetto a chi fa solidarietà.

Su questo aspetto Caritas Italiana ha più volte richiamato il governo e i territori affinché investano di più nella programmazione di un sistema ordinario. Il governo Gentiloni, ad esempio, ha tentato di convincere un maggior numero di Comuni a entrare nello SPRAR, attraverso l'introduzione della cosiddetta clausola di salvaguardia, ma molti enti locali si sono rifiutati, preferendo "subire" l'accoglienza prefettizia e quindi l'apertura di centri straordinari. Questo atteggiamento ha contribuito a costruire una rappresentazione del tema migratorio in chiave allarmistica, determinando paure diffuse.

È chiaro, quindi, quale sia il modello di accoglienza del nostro Paese. Al di là del fatto che molte delle realtà del terzo settore, insieme a un crescente numero di istituzioni locali, abbiano cercato di promuovere un sistema diffuso, accogliendo in centri medio piccoli distribuiti su tutto il territorio nazionale, nei fatti si è assistito al proliferare di grandi centri che rispondono meglio ai tempi di un sistema emergenziale. Però è ormai evidente a tutti che la risposta non può essere nei grandi centri, soprattutto se l'obiettivo sono i processi di integrazione: queste realtà, infatti, generano timori nella popolazione che, invece, chiede di essere rassicurata, vuole una dimensione ordinata dove le persone accolte possano vivere in un contesto protetto, funzionale non solo alla loro integrazione, ma a quella della comunità in cui si trovano.

Purtroppo le ultime scelte adottate dall'attuale governo in materia di immigrazione non agevolano questi processi. Il riferimento, tra gli altri, è al decreto sicurezza e

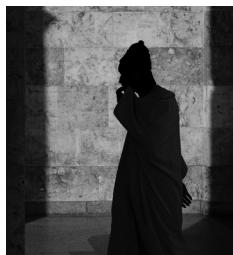
ai nuovi capitolati per la gestione dei centri di accoglienza straordinaria. Le realtà territoriali che decideranno di partecipare ai nuovi bandi per la gestione dei centri non dovranno più preoccuparsi di garantire l'insegnamento della lingua italiana, il supporto alla preparazione per l'audizione in Commissione Territoriale per la richiesta di asilo, la formazione professionale, la positiva gestione del tempo libero (attività di volontariato, di socializzazione con la comunità ospitante, attività sportive) in quanto si tratta di servizi non più previsti nei capitolati e per i quali non ci sono fondi dedicati. Evidentemente l'assenza dei servizi per l'integrazione unita a una lunga permanenza in questi centri, esporrà i beneficiari al rischio di irregolarità e al pericolo di cadere nelle maglie della criminalità e dello sfruttamento lavorativo (caporalato), come anche nell'accattonaggio.

Privilegiare dunque, le grandi strutture a discapito di quelle medio piccole, privando di servizi essenziali per l'integrazione, significa costruire un sistema dove i processi di inclusione sociale rischiano un elevato tasso di fallibilità. Un'alternativa possibile è quella che sta sperimentando da tempo la rete delle Caritas e che viene osservata con grande attenzione anche da parte del governo italiano. Si tratta dell'accoglienza in famiglia, che nei fatti non vuol dire chiedere a ogni famiglia di accogliere un profugo, un rifugiato. D'altronde accogliere un migrante all'interno del proprio nucleo familiare è possibile ma è una esperienza complessa sotto tanti punti di vista: l'incontro con persone distanti per cultura, tradizione e religione non è mai immediato né facile da gestire. Quando parliamo di "accoglienza in famiglia" ci riferiamo, innanzitutto, a una comunità che accoglie, capace di farsi carico dei processi di integrazione, di volgere lo sguardo verso queste persone, verso le loro fragilità. Finché noi immagineremo l'integrazione dei migranti come qualcosa che riguarda altri, non attiveremo mai quei processi di sviluppo comunitario che sono alla base di una società inclusiva.

La nostra idea è quella di promuovere l'attivazione di comunità accoglienti dove le famiglie possano sperimentare la ricchezza dell'incontro e al contempo contribuire, nei limiti delle loro possibilità, ai processi di inclusione dei cittadini stranieri. Il progetto, dunque, si configura come un'iniziativa finalizzata a mettere a punto un modello di accoglienza e integrazione con una duplice finalità: da un lato creare delle migliori condizioni di integrazione dei cittadini stranieri garantendogli quanto necessario per avviare una vita nel nostro Paese. Dall'altro lato coinvolgere e sensibilizzare le comunità all'accoglienza del prossimo nel suo percorso di autonomia. Attraverso questo progetto denominato "Protetto. Rifugiato a casa mia", si cerca di recuperare il valore della gratuità dell'accoglienza, assegnando centralità alla famiglia concepita come luogo fisico e insieme sistema di relazioni in grado di supportare il processo di inclusione dei cittadini stranieri in condizioni di bisogno. Per la comunità cristiana, il programma è l'opportunità di sperimentarsi sul valore della corresponsabilità dell'accoglienza e sui temi della mondialità che appaiono sempre più interconnessi e che vedono oggi impegnata la Chiesa italiana su vari fronti, non ultimo quello dei corridoi umanitari.

L'obiettivo è quello di affrancarsi dalla dimensione emergenziale per approdare a politiche più lungimiranti, di ampio respiro, evitando di rimanere schiacciati dall'urgenza dello sbarco o dalla politica dei porti chiusi. Per questo motivo è necessario informare correttamente la società civile, coinvolgendo la cittadinanza, le organizzazioni e le Chiese che possono svolgere un ruolo di collante e favorire l'inclusione sociale e velocizzare l'integrazione dei nuovi arrivati. Questo è forse l'unico modo per non compromettere definitivamente i già difficili equilibri politici, sociali ed economici dei territori.

L'intervento ha avuto luogo durante l'incontro "Sotto il cielo d'Europa: per un'integrazione possibile. Dati e fatti", organizzato da CMC, Fondazione per la Sussidiarietà e CDO a Milano l'11 marzo 2019.



Quando l'esperienza suggerisce un metodo

di Giorgio Paolucci

Giornalista

Per leggere in maniera adeguata i fenomeni migratori, e in particolare gli aspetti legati a temi come l'inclusione e la convivenza, non bastano le analisi statistiche e gli studi sociologici, pur necessari e preziosi. È necessario uno sguardo ravvicinato, occorre munirsi di occhiali che rendano capaci di "vedere" e valorizzare il fattore umano. Lo ha ricordato più volte Papa Francesco: "I migranti non sono numeri, sono volti, nomi, storie. Sono persone". E lo rendono plasticamente evidente alcune situazioni che, al di là della loro specifica significatività, indicano interessanti piste di lavoro su cui riflettere e che possono suggerire interventi adeguati a chi esercita la responsabilità della cosa pubblica. A titolo esemplificativo racconto sinteticamente alcune esperienze.

Si può ricominciare dalla cucina

La prima storia ha come protagonisti un gruppo di migranti titolari di protezione internazionale, coinvolti nel progetto "Cucinare per ricominciare", che valorizza uno dei temi più tipici della cultura italiana, la gastronomia, la cucina, l'amore per il buono e per il bello. L'iniziativa è partita nel 2016 e oggi viene promossa da un cartello di soggetti – Avsi, Farsi Prossimo, Panino giusto, Accademia del panino italiano, Acli, Fondazione Enaip – che a loro volta hanno coinvolto imprese operanti nel settore della ristorazione, per un totale di una ventina di aziende.

Il percorso che viene proposto ai migranti e che in questi anni si è allargato al settore logistica e agricoltura, comprende momenti di apprendimento linguistico e professionale e tirocinii di lavoro, in una prospettiva che considera la formazione e il lavoro come le strade maestre da percorrere per qualsiasi efficace processo di inclusione. Fino al 2018 ne hanno beneficiato 134 persone – provenienti in prevalenza dall'Africa – e in molti casi le aziende coinvolte nel progetto, dopo avere valutato gli esiti del tirocinio formativo, hanno inserito i partecipanti nel loro organico. Significative le parole pronunciate da Precious, una giovane donna proveniente dalla Nigeria, al termine del suo percorso: "Il lavoro vale più di qualsiasi cosa per l'integrazione. Io prima non avevo un lavoro, ora sto facendo un percorso, non ci

si può integrare senza avere il desiderio di imparare cose nuove. Con questo corso la mia vita si è rimessa in movimento, sono una persona affamata, ho imparato a 'prendere' tutto ciò che mi può servire. Adesso so di saper cucinare: pasta, ragù, pizza, cappuccino. Ho imparato a fare il cappuccino, a farlo bene e bello, con il cuore, perché gli occhi spesso mangiano prima della bocca. La mia soddisfazione più grande sarà il primo stipendio”.

Accoglienza formato famiglia

La seconda storia vede protagoniste un gruppo di famiglie che a Milano hanno realizzato insieme un'esperienza di accoglienza non partendo da un progetto elaborato a tavolino ma da un incontro assolutamente casuale: tutto è cominciato con una vacanza. Il progetto "Fare sistema oltre l'accoglienza" (fondo Fami 2016) ha promosso alcune esperienze di soggiorno in famiglia per minori stranieri non accompagnati, ospiti in comunità, per sperimentare legami familiari. Nella Pasqua 2017 a Milano è arrivato il primo ospite: Bakari, un ragazzo di origine gambiana, che dopo una settimana di convivenza ha ricevuto dalla famiglia che lo aveva accolto la proposta di fermarsi ancora. E lui ha risposto: "sì, voglio stare con voi. Perché qui mi sono sentito a casa mia. Ma tu – ha domandato a sua volta rivolgendosi alla donna che lo ospitava – perché mi hai invitato a casa tua?", e lei ha risposto: "perché se uno dei miei figli fosse solo al di là del Mediterraneo, vorrei che qualcuno lo accogliesse come sto facendo io con te”.

In breve tempo altre famiglie sono state "contagiate" e coinvolte, e hanno sperimentato come aprire la propria casa sia alla portata di tutti, anche se con diverse modalità. Qualcuno ha messo a disposizione un posto letto, altri hanno offerto inviti a pranzo e a cena, si sono resi disponibili per l'insegnamento della lingua italiana o per il disbrigo delle pratiche burocratiche, altri ancora hanno segnalato possibilità di lavoro o di formazione professionale, così si è venuta formando nel tempo una rete informale fondata su un rapporto di amicizia. L'amministrazione comunale di Milano ha seguito il consolidarsi di queste esperienze, in particolare attraverso il servizio comunale per l'inserimento lavorativo di giovani svantaggiati (Celav), che ha formato e inserito nel mondo del lavoro un buon numero di ragazzi.

Tra le famiglie coinvolte, anche quella di Chiara ed Emiliano: da due anni ospitano Alpha, che dopo essere partito dal Gambia a tredici anni ha affrontato il viaggio nel deserto e poi la traversata nel Mediterraneo. Alpha è un ragazzo di poche parole, ma alcune sono parole che pesano: "Qui ho imparato tante cose, non solo la lingua, venire in questa casa è stato un incontro che mi ha cambiato la vita. Per me la famiglia non sono solo i legami di sangue, ma i legami che si creano tra le persone". A proposito di un termine oggi molto usato – e a volte anche abusato o equivocado – Chiara dice di avere imparato da questa esperienza che "l'accoglienza è sempre qualcosa di reciproco, non è mai una dinamica unidirezionale, è un processo che va in due sensi, accogliere 'l'altro' diventa un'occasione per mettersi alla

prova, per capire chi sei, cosa tiene in piedi la tua esistenza, cosa puoi imparare da questo incontro. Inoltre abbiamo capito che l'accoglienza non deve diventare qualcosa di esclusivo, una sorta di possesso (anche se fatto con le migliori intenzioni): se desideriamo il loro bene dobbiamo accompagnarli in un processo di progressiva autonomia, valorizzarne i talenti e consentire loro, nel tempo, di prendere il largo, di diventare autonomi". È proprio quanto è accaduto. Dopo alcuni mesi alcuni giovani sono andati ad abitare insieme nella "casetta", un appartamento messo a disposizione dalla parrocchia del quartiere e hanno intrapreso un cammino di progressiva autonomia anche sotto il profilo economico. Oggi le "casette" sono quattro e rappresentano un modello di accoglienza diffusa: i ragazzi abitano insieme, si mantengono in autonomia sostenendo affitti calmierati, e ciascuno di loro mantiene un legame privilegiato con la "sua" famiglia milanese.

Le strade che i migranti hanno intrapreso – quasi per tutti è la prima esperienza lavorativa – sono le più varie: dalla fabbrica, al lavoro agricolo, dal ristorante all'officina meccanica. La mediazione delle famiglie è un prezioso aiuto a tutela dei diritti di questi giovanissimi lavoratori, che proprio in proporzione a quanto hanno sognato svolgono le loro mansioni con rigore e apprezzamento. Alcuni hanno ottenuto in poco tempo un contratto a tempo indeterminato. Una mamma coinvolta nella "rete" osserva: "Avendoli guardati e amati così, abbiamo scoperto una cosa che non immaginavamo: questi ragazzi hanno risorse straordinarie, bisogna solo aiutarli a farle emergere".

Per offrire un aiuto sempre più efficace e strutturato, e per raccogliere la disponibilità di tanti che vogliono unirsi al progetto in varie modalità, è nata l'idea di fondare un'associazione: "For teens. Insieme ai ragazzi migranti" (pagina FB: For Teens - insieme ai ragazzi migranti). Nella convinzione che da soli non si va lontano, bisogna "aiutarsi ad aiutare" e insieme fare emergere le capacità che i migranti portano con sé.

A Rimini, da più di un anno, tra alcune famiglie sta fiorendo in modo inaspettato una trama di amicizie significative attorno alla circostanza "migranti". L'occasione è stata diversa per ciascuno di loro. Per Fabio e Alessandra, una coppia di capi-scout, l'esperienza di volontariato dentro una casa di accoglienza per profughi li ha portati a decidere di ospitare George, un giovane nigeriano. Per Stefania il desiderio di imparare ad amare sempre più in modo vero, insieme alla "provocazione" di una richiesta di ospitalità, sono state le molle per coinvolgere il marito Ignazio e i figli nell'accoglienza di Harouna, originario del Mali. Per Gianlo e Mila insieme ad Alessandra e altri amici l'occasione è venuta dalla richiesta di accompagnare Babu, un giovane gambiano, in un percorso verso il Battesimo. Per Dodi la visita alla mostra "Migranti, la sfida dell'incontro", allestita al Meeting per l'amicizia tra i popoli di Rimini nel 2016, ha fatto nascere interrogativi sul tema e sollecitato un'apertura di cuore, fino ad accogliere Alassane ed Alpha, due ragazzi africani, che si sono "ritrovati" nella stessa casa in maniera sorprendente.

Ecco come è avvenuto. Alassane, senegalese di 20 anni, orfano, dopo essere sbarcato in Sicilia nel 2016 viene trasferito a Bologna e poi a Rimini, attraverso la Caritas è inserito in un CAS (Centro di accoglienza straordinaria) in attesa del permesso di soggiorno che viene concesso per motivi umanitari. Arrivano i documenti, deve lasciare la casa convenzionata con la prefettura e tramite amici viene presentato a Dodi, insegnante riminese, che accetta di accoglierlo a casa sua. Alassane frequenta un corso di formazione per saldatori e attraverso amici comuni viene assunto in un'azienda con un contratto di lavoro a tempo indeterminato. Contemporaneamente accade un altro fatto, che apparentemente non c'entra nulla: a Villa Verucchio (poco lontano da Rimini) Rino e Anna, due coniugi settantenni, si rendono disponibili alla richiesta dei frati della parrocchia di accogliere per il pranzo domenicale uno degli ospiti della struttura per profughi coinvolti in un progetto SPRAR. E così Alpha, fuggito da una grave situazione in Guinea, tutte le domeniche (e non solo) godrà di questa ospitalità. Quando si avvicina la scadenza del progetto in cui è inserito, si mette alla ricerca di una sistemazione al di fuori della struttura. Rino viene a conoscenza, attraverso amici comuni, dell'esperienza di Dodi, l'insegnante riminese. La contatta per capire se c'è la possibilità di un'ospitalità e lei dice che potrebbe sistemarlo nella stessa camera dove vive il suo ospite. Ma non vuole imporgli la nuova presenza, deve chiedere prima al diretto interessato. Organizzano una cena insieme alle famiglie che vivono esperienze di accoglienza a Rimini, e succede che quando Alassane vede Alpha gli corre incontro, lo abbraccia commosso, non riescono più a staccarli. La gente al momento non capisce, poi si scopre che i due si erano conosciuti in Libia, avevano condiviso per oltre un mese la dura permanenza in una zona recintata dove erano costretti a restare per evitare di essere messi in galera, avevano affrontato insieme il viaggio nel Mediterraneo su un gommone, per poi ritrovarsi lì, misteriosamente, a Rimini, coinvolti in questa rete di famiglie amiche.

Da migrante a cooperante

Altra esperienza significativa, per un altro verso, è quella di Seny Diallo, originario del Senegal, che dopo avere attraversato il deserto arriva in Libia e poi in Sicilia, dove gli viene riconosciuta la protezione internazionale e viene accolto dall'associazione Don Bosco 2000. Lì mette a frutto le sue spiccate competenze linguistiche, diventa mediatore culturale e dopo tre anni intraprende un viaggio "al contrario". Diventa così protagonista di un progetto di migrazione circolare: portando in Senegal le competenze in campo agricolo e imprenditoriale che ha acquisito nell'associazione salesiana, insegna ai giovani come coltivare le terre con tecnologie moderne – pannelli solari e irrigazione a goccia – e racconta di sé, dei pericoli di un viaggio nel deserto e in mare in cui molti giovani hanno perso la vita. Unendo la forza dell'esperienza vissuta sulla sua pelle e l'offerta di una prospettiva di lavoro sul posto, convince tanti giovani a rimanere in Senegal diventando attori dello sviluppo del Paese. Il progetto di migrazione circolare coordinato dall'Associazione Don Bosco 2000 si svolge nella regione di Tambacounda, una delle più povere del

Senegal, e si declina, oltre che in campo agricolo, anche nella valorizzazione di prodotti artigianali e nella proposta di circuiti turistici. Seny alterna quattro mesi di permanenza in Senegal a uno in Italia, in una dinamica circolare di "formazione e restituzione" che permette di trasferire nel Paese di origine il *know-how* maturato durante la permanenza in Italia. È un piccolo ma significativo esempio che testimonia come partendo da una esperienza di inclusione si possa innescare un processo alternativo alla migrazione e, avviando progetti di microimprenditorialità, collaborare allo sviluppo dei Paesi di origine. La vicenda testimonia anche una sorta di rigenerazione della vocazione storica dei salesiani: l'aiuto ai giovani in difficoltà in quelle che Papa Francesco definisce le periferie geografiche ed esistenziali. "Ignoravo chi fosse Don Bosco – spiega Seny – ma incontrando i suoi seguaci ho capito che era un uomo di Dio perché amava chi incontrava e si chiedeva cosa poteva fare per andare incontro al bisogno di ognuno. Io, musulmano, lo rivedo oggi nei volti degli amici cristiani che seguono il suo carisma e mi stanno accompagnando in un cammino di valorizzazione delle mie capacità e di riscatto della mia terra".

Nuove generazioni, il volto dell'Italia multietnica

C'è un'Italia nuova che sta crescendo in questi anni, nel segno dell'incontro tra culture e identità diverse. Una mostra multimediale – presentata a Rimini nel 2017 in occasione del Meeting per l'amicizia tra i popoli – ha messo sotto la lente questa realtà ed è diventata un piccolo "caso" socio-culturale, perché nel suo formato itinerante è stata allestita in decine di scuole, università, centri culturali, parrocchie, suscitando grande interesse in migliaia di persone. Si intitola "Nuove generazioni. I volti giovani dell'Italia multietnica" ed esplora il vissuto di coloro che sono nati in Italia da genitori immigrati o sono arrivati qui nei primi anni di vita: studenti, tecnici, artigiani, artisti, imprenditori, professionisti, che considerano l'Italia come la loro terra, al di là di quello che è scritto sui documenti di identità. Sono giovani che non si pongono tanto il problema della "integrazione", ma piuttosto di una "interazione", di un rapporto fecondo con i loro coetanei di origine italiana. Perché, come dice una ragazza di origini egiziane in uno dei video della mostra, "mentre i nostri genitori hanno avuto il problema di entrare in questa società, noi non abbiamo questo problema perché ci siamo nati, noi vogliamo dimostrare che possiamo contribuire a migliorarla perché è la nostra casa". Questi giovani – un milione e mezzo di persone, destinati a diventare sempre di più – sono il più potente alleato di qualsiasi processo di inclusione, perché fanno parte a tutti gli effetti della nostra società, sono i nuovi italiani. Come racconta Agie, un altro dei protagonisti della mostra: "Sono trent'anni che vivo a Milano, mi sento un milanese con la faccia cinese: il mondo sarà sempre più così". Nei video della mostra – come pure nelle testimonianze che molti di loro hanno proposto in occasione delle presentazioni nelle scuole incontrando migliaia di giovani –, emerge un desiderio di protagonismo e di creatività, insieme alla consapevolezza di essere figli di due culture, quella della società italiana in cui sono cresciuti e quella dei loro padri. Lo esprime bene Abdoulaye Mbodj, che all'età di cinque anni ha lasciato Dakar con la madre per

raggiungere il padre arrivato qui in precedenza, e che dopo un percorso di studi e di sacrifici si è laureato in Giurisprudenza diventando il primo avvocato di origine africana che esercita la professione nel Foro di Milano: "Non dimentico ciò che mi è stato trasmesso dai genitori e dai nonni. La tradizione per me è qualcosa di vivente, non è guardare indietro verso un passato che non ha nulla da dire al presente. Non voglio tagliare le mie radici perché sono convinto che possono servire all'Italia, al Paese di cui sono orgoglioso di essere parte".

In un tempo in cui la parola "identità" viene spesso adoperata impropriamente per reclamare la difesa di confini geografici e socio-culturali da presunti invasori o inquinatori, l'esperienza di queste nuove generazioni testimonia la presenza di una "identità arricchita", frutto dell'incontro tra persone figlie di culture diverse e come tali desiderose di un incontro che porta a nuove sintesi, a una antropologia fondata sul valore della persona e sulla aspirazione condivisa a un bene comune.

Le lezioni dall'esperienza

Dalle esperienze che abbiamo sinteticamente presentato emergono alcuni insegnamenti che possono risultare utili in una stagione in cui il tema delle migrazioni è sempre più complicato e divisivo.

Anzitutto si deve prendere atto che in Italia c'è un tessuto di solidarietà di matrice laica e religiosa che pesca dentro una tradizione ancora viva e vitale, in una società civile che ha un'anima diversa da quella cinica, indifferente o imbevuta di razzismo che spesso a livello mediatico viene descritta come prevalente.

Risulta altresì evidente che i tanti esempi di accoglienza e di costruttività, per risultare davvero efficaci devono superare un approccio atomizzato, devono mettersi insieme, fare comunità, costruire reti che risultino significative anche a livello "macro". Guardare anzitutto alla persona è il punto di partenza necessario per qualsiasi progetto sociale e politico che voglia avere la pretesa di durare nel tempo e di essere efficace e realista.

Allora, qual è il compito della politica? Riconoscere e valorizzare quello che la società già produce, secondo una logica ispirata alla sussidiarietà: riconoscere i frutti buoni che nascono, farli diventare sistema, pratica diffusa, tradurli in norme e leggi. Lavorando in questa prospettiva, sarà più facile scoprire che l'umanità che ci accomuna è molto più forte della distanza che separa i luoghi in cui ciascuno di noi è nato.

L'intervento ha avuto luogo durante l'incontro "Sotto il cielo d'Europa: per un'integrazione possibile. Dati e fatti", organizzato da CMC, Fondazione per la Sussidiarietà e CDO a Milano l'11 marzo 2019.



La sovranità in un mondo globalizzato

di **Mario Draghi**

Presidente Banca Centrale Europea

Discorso in occasione della Laurea ad honorem in Giurisprudenza, conferita a Mario Draghi il 22 febbraio 2019 dall'Università di Bologna.

È per me un grande onore essere qui oggi nell'Università di Bologna, culla dell'istruzione in Europa fin dal 1088. La sua storia ha visto studiare qui Thomas Beckett e Copernico, e nel 1506 Erasmo da Rotterdam, che avrebbe dato il suo nome al programma europeo in cui l'Università di Bologna è protagonista di prima grandezza. Il programma Erasmus è uno degli esempi più apprezzati dei benefici che una stretta cooperazione a livello europeo può portare. Ma sappiamo che altre sue dimensioni non riscuotono eguale approvazione.

Al cuore del dibattito sui meriti della cooperazione europea sta una percezione che appare in superficie inevitabile: da un lato l'integrazione genera indubbi benefici; dall'altro, perché questi si materializzino, è necessaria una cooperazione talvolta politicamente difficile da conseguire o da spiegare. Questa tensione tra i benefici dell'integrazione e i costi associati con la perdita di sovranità nazionale è per molti aspetti e specialmente nel caso dei Paesi europei, solo apparente. In realtà in molte aree l'Unione Europea restituisce ai suoi Paesi la sovranità nazionale che avrebbero oggi altrimenti perso. Ciò non implica che si abbia bisogno dell'Unione Europea per qualsiasi cosa ma, in un mondo globalizzato, l'Unione Europea diviene oggi ancora più rilevante. Come scriveva Jean Monnet più di 50 anni fa: "Abbiamo bisogno di un'Europa per ciò che è essenziale... un'Europa per ciò che le nazioni non possono fare da sole".

Sovranità in un mondo interconnesso

Nel complesso i cittadini europei apprezzano i benefici dell'integrazione economica che l'Unione Europea ha prodotto e da anni considerano come il suo maggior successo la libera circolazione delle persone, dei beni e dei servizi, cioè il mercato unico. Inoltre il 75% dei cittadini dell'area dell'euro è a favore dell'euro e dell'unio-

ne monetaria e il 71% degli europei è a favore della politica commerciale comune. Allo stesso tempo però diminuisce dal 57% nel 2007 al 42% di oggi la considerazione che i cittadini europei hanno delle istituzioni dell'Unione. Peraltro questo declino è parte di un fenomeno più generale che vede diminuire la fiducia in tutte le istituzioni pubbliche. Quella verso i governi e i parlamenti nazionali oggi si attesta appena al 35%.

Questa discrasia nei sondaggi può essere spiegata con la percezione che ci sia un *trade-off* tra l'essere membri dell'Unione Europea e la sovranità dei singoli Stati. Secondo questo modo di pensare, per riappropriarsi della sovranità nazionale, sarebbe necessario indebolire le strutture politiche dell'Unione Europea. Ritengo sbagliata questa convinzione, perché confonde l'"indipendenza" con la sovranità.

La vera sovranità si riflette non nel potere di fare le leggi, come vuole una definizione giuridica di essa, ma nel migliore controllo degli eventi in maniera da rispondere ai bisogni fondamentali dei cittadini: "La pace, la sicurezza e il pubblico bene del popolo", secondo la definizione che John Locke ne dette nel 1690. La possibilità di agire in maniera indipendente non garantisce questo controllo: in altre parole, l'indipendenza non garantisce la sovranità. Si prenda l'esempio, estremo ma efficace, di quei Paesi che sono totalmente al di fuori dell'economia globale: essi sono indipendenti, ma certamente non sovrani in un senso pieno della parola, dovendo, ad esempio, spesso contare sull'aiuto alimentare che proviene dall'esterno per nutrire i propri cittadini.

La globalizzazione aumenta la vulnerabilità dei singoli Paesi in molte direzioni: li espone maggiormente ai movimenti finanziari internazionali, a possibili politiche commerciali aggressive da parte di altri Stati e, aumentando la concorrenza, rende più difficile il coordinamento tra Paesi nello stabilire regole e standard necessari per il conseguimento al proprio interno degli obiettivi di carattere sociale. Il controllo sulle condizioni economiche interne ne risulta indebolito.

In un mondo globalizzato tutti i Paesi per essere sovrani devono cooperare. E ciò è ancor più necessario per i Paesi appartenenti all'Unione Europea. La cooperazione, proteggendo gli Stati nazionali dalle pressioni esterne, rende più efficaci le sue politiche interne.

Cooperare per proteggersi

La globalizzazione ha profondamente cambiato la natura del processo produttivo e aumentato l'intensità dei legami tra Paesi. La proprietà transnazionale di attività finanziarie è oggi il doppio del PIL mondiale: nel 1995 era pari al 70%. Il commercio con l'estero è aumentato da circa il 43% del PIL mondiale nel 1995, a circa il 70% di oggi. E circa il 30% del valore aggiunto estero è oggi prodotto attraverso catene

del valore. A livello mondiale ciò non è tanto il risultato di scelte politiche quanto il frutto del progresso tecnologico nei trasporti, nelle telecomunicazioni, nei computer e nel software che ha reso conveniente lo scambio globale e la frammentazione produttiva.

L'Unione Europea, sia per le scelte politiche del passato sia per la vicinanza geografica dei suoi membri, è, per i Paesi che ne fanno parte, di gran lunga la più importante area commerciale. La maggior parte del commercio mondiale avviene all'interno di tre grandi blocchi: l'Unione Europea, il NAFTA (North American Free Trade Agreement, *ndr*) e l'Asia che, nonostante una crescita nelle loro relazioni commerciali, restano relativamente chiusi tra loro, con una quota di scambi al di fuori del blocco inferiore al 15% del prodotto.

Fra questi tre blocchi, l'Unione Europea è il più integrato. Due terzi del commercio europeo sono con altri Stati membri, contro circa il 50% nel caso dell'USMCA (United States-Mexico-Canada Agreement, *ndr*) e circa il 50% di tutte le attività finanziarie proviene da altri Paesi europei. In concreto, ciò significa che l'Italia esporta di più in Spagna che in Cina e più in Austria che in Russia o in Giappone. Nel 2017 gli investimenti tedeschi in Italia sono stati pari a cinque volte quelli americani.

L'Europa ha tratto grandi benefici da questa integrazione. Tenendo conto sia degli effetti diretti derivanti dal commercio, sia di quelli prodotti dalla maggiore concorrenza, si valuta che il mercato unico contribuisca a un livello del PIL per l'Unione Europea che è più alto del 9% circa.

Ma quanto più i vari Paesi sono tra loro collegati, tanto più essi sono esposti alla volatilità dei flussi di capitale, alla concorrenza sleale e ad azioni discriminatorie, quindi ancor più necessaria diviene la protezione dei cittadini. Una protezione costruita insieme, che ha permesso di realizzare i guadagni dell'integrazione, contenendone in una certa misura i costi. Una protezione che attraverso strutture e istituzioni comunitarie limita gli *spillover*, assicura un uguale livello di concorrenza, protegge da comportamenti illegali, in altre parole, una protezione che risponde ai bisogni dei cittadini, e quindi permette ai Paesi di essere sovrani.

Nella struttura dell'Unione Europea, le regole comuni vengono definite nel Consiglio e nel Parlamento europeo. La Commissione provvede a che siano rispettate, la Corte di Giustizia europea assicura la protezione in giudizio in caso siano violate. Per quel che riguarda i Paesi dell'area dell'euro, la vigilanza bancaria europea e l'autorità che presiede alla risoluzione delle banche contribuiscono a contenere gli effetti dell'instabilità finanziaria.

In questo mondo così interconnesso, cercare l'indipendenza da queste istituzioni pone i Paesi di fronte a scelte complesse. O, per poter continuare ad avere accesso al mercato unico, devono accettare passivamente regole scritte da altri perdendo il

controllo su decisioni che toccano l'interesse dei propri cittadini, o devono separarsi dai partner commerciali più importanti, perdendo controllo sul benessere dei loro cittadini. Si stima che, nel caso di una possibile reintroduzione delle barriere commerciali in Europa, il PIL della Germania sarebbe più basso circa dell'8% e quello dell'Italia del 7%.

L'argomento per cui la cooperazione accresce la sovranità vale anche per le relazioni tra l'Unione Europea e il resto del mondo. Ben pochi Paesi europei hanno una dimensione tale da poter resistere agli *spillover* provenienti dalle altre grandi aree economiche del mondo o una voce forte abbastanza da essere ascoltata nei negoziati commerciali mondiali. Ma, insieme nell'Unione Europea, la loro forza è ben più grande.

L'Unione Europea produce il 16,5% del prodotto mondiale, seconda solo alla Cina: il che dà a tutti i Paesi europei un mercato interno di grandi dimensioni in cui riparare in caso di crisi commerciali nel resto del mondo. Il commercio dell'Unione Europea vale infatti il 15% degli scambi mondiali, contro l'11% negli USA; e ciò contribuisce ad aumentare il peso negoziale dell'Unione Europea nei negoziati sul commercio con gli altri Paesi. Inoltre, il fatto che l'euro sia la seconda moneta più utilizzata negli scambi internazionali contribuisce a isolare l'economia dell'area dell'euro dalla volatilità del tasso di cambio.

Infatti, poiché circa il 50% delle importazioni dai Paesi al di fuori dell'euro è oggi fatturato in euro, la trasmissione delle variazioni del cambio ai prezzi delle importazioni è oggi minore. La politica monetaria può quindi concentrarsi sugli sviluppi interni all'area dell'euro senza dover reagire ripetutamente agli shock a essa esterni.

Per tutte queste ragioni, porsi al di fuori dell'Unione Europea può sì condurre a maggior indipendenza nelle politiche economiche, ma non necessariamente a una maggiore sovranità. Lo stesso argomento vale per l'appartenenza alla moneta unica.

La maggior parte dei Paesi, da soli, non potrebbe beneficiare della fatturazione delle loro importazioni nella loro valuta nazionale, il che esaspererebbe gli effetti inflazionistici nel caso di svalutazioni. Sarebbero inoltre più esposti agli *spillover* monetari dall'esterno, che potrebbero condizionare l'autonomia della politica economica nazionale: primi tra tutti gli *spillover* della politica monetaria della BCE, come negli ultimi anni è peraltro accaduto alla Danimarca, alla Svezia, alla Svizzera e ai Paesi dell'Europa centrale e orientale. Furono proprio questi *spillover* provenienti dalle economie più grandi uno dei motivi per cui si creò la moneta unica. Nel Sistema monetario europeo a essa antecedente, la maggior parte delle banche centrali doveva seguire la politica monetaria della Bundesbank. Per questo, dopo più di un decennio di esperienze deludenti quando non devastanti, si preferì riguadagnare la sovranità monetaria condividendola nella creazione della moneta unica.

Il secondo modo in cui la globalizzazione vincola la sovranità di un Paese sta nel limitarne la capacità di emanare leggi e fissare standard che riflettano gli obiettivi sociali del Paese stesso.

L'integrazione del commercio mondiale tende a ridurre l'autonomia dei singoli Paesi nel fissare le regole, perché con il frammentarsi della produzione nelle catene del valore, aumenta l'importanza di standard comuni. In generale questi non vengono fissati nell'ambito di un processo multilaterale come il WTO (World Trade Organization, *ndr*) ma vengono imposti dalle economie più grandi che hanno una posizione dominante nella catena del valore. Le economie più piccole solitamente non possono che accettare passivamente le regole stabilite da altri nel sistema internazionale.

Analogamente, l'integrazione finanziaria globale riduce il potere che i singoli Paesi hanno di regolare, tassare, fissare gli standard di protezione sociale. Le imprese multinazionali influenzano la regolamentazione dei singoli Paesi con la minaccia di ricollocarsi altrove, scelgono i sistemi fiscali a loro più favorevoli spostando tra le varie giurisdizioni i flussi di reddito e le attività intangibili. Tutto ciò può spingere i governi a usare gli standard di protezione sociale come uno strumento di concorrenza internazionale: la cosiddetta "corsa al ribasso".

Per un Paese diventa più difficile la difesa dei suoi valori essenziali, quindi la protezione dei suoi cittadini: si ha inoltre un'erosione della base fiscale societaria che riduce il finanziamento del welfare state. L'OCSE stima la perdita di gettito causata dall'elusione fiscale tra il 4% e il 10% del totale del gettito dell'imposizione sul reddito societario. Ciò avviene quando i Paesi non sono grandi abbastanza da avere potere regolamentare da opporre alle imprese transnazionali o a una mobilità dei capitali distruttiva di valore. Ma è più difficile che ciò avvenga nei confronti dell'Unione Europea perché nessuna impresa può permettersi di abbandonare il suo mercato. Il fatto di disporre di poteri di regolamentazione a livello comunitario, permette agli Stati membri di esercitare la propria sovranità nelle aree della tassazione, della protezione del consumatore e degli standard del lavoro.

L'Unione Europea dà agli Stati membri la capacità di impedire alle multinazionali di erodere la base imponibile sfruttando *loopholes* (scappatoie *ndr*) e beneficiando di sussidi. Recentemente qualche progresso è stato fatto anche in quest'area, indubbiamente complessa. Quest'anno sono entrate in vigore nuove regole europee che dovrebbero eliminare le forme di elusione più comuni. E se è vero che la Corte di Giustizia europea si è recentemente pronunciata contro la Commissione in un caso di esenzione fiscale, è anche vero che ha stabilito che accordi fiscali tra le multinazionali e i singoli Paesi possono costituire aiuti di Stato illegali che la Commissione ha il diritto di esaminare.

Inoltre, l'Unione Europea ha ben maggiori capacità di difendere i consumatori e assicurare loro un equo trattamento all'interno del mercato europeo. Ciò si è visto quando l'Unione Europea ha voluto affermare i propri valori in tema di protezione della privacy, con il Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati. Si è visto anche quando, grazie alle regole europee, le tariffe del roaming sono state drasticamente ridotte per i consumatori o quando è stato stabilito che le commissioni per i pagamenti internazionali in euro all'interno dell'Unione Europea non possono essere superiori a quelle applicate all'interno dei singoli Paesi.

Inoltre, gli Stati membri possono, attraverso l'Unione Europea, coordinarsi per difendere la propria rete di protezione sociale senza dover imporre restrizioni al commercio. Con la Carta sui Diritti Fondamentali, la legge europea ha ridotto la possibilità di concorrenza sleale da parte dei Paesi con leggi sul lavoro meno protettive; ma ha contribuito a innalzare gli standard di protezione del lavoro anche all'interno dell'Unione Europea. Un esempio è quello della Direttiva sul lavoro a tempo parziale del 1997 che ridusse alcune discriminazioni che fino ad allora erano ancora praticate in 10 su 15 Stati membri, inclusa l'Italia. Successivamente, l'OCSE mostrò come l'eliminazione di discriminazioni tra vari tipi di lavoro portasse a una maggior probabilità di contratti di lavoro permanenti.

Queste stesse protezioni non esistono a livello globale o sono molto meno incisive in altri blocchi commerciali regionali come il NAFTA. La stessa storia degli USA ci offre un esempio delle difficoltà che i singoli Stati hanno nell'allineare le condizioni di lavoro.

Nella prima parte del Novecento, in molti Stati americani era crescente la preoccupazione per la mancanza di una rete di protezione sociale, specialmente per i più anziani. Ma prevalse il timore che fornire protezione sociale avrebbe imposto, nelle parole usate allora, "un carico fiscale sulle industrie dello Stato che le avrebbe poste in posizione di svantaggio nella concorrenza con gli Stati vicini non appesantiti da un sistema pensionistico". Tutto ciò portò a una seria carenza di protezione sociale che fu esacerbata dalla Grande Depressione. Nel 1934 metà della popolazione con più di 65 anni di età era in stato di povertà. Fu solo con l'approvazione del Social Security Act federale nel 1935 che i singoli Stati poterono coordinarsi aumentando la protezione sociale.

In maniera analoga l'esistenza dell'Unione Europea ha offerto ai singoli Paesi quel coordinamento che ha permesso loro di conseguire obiettivi che non avrebbero potuto raggiungere da soli. Inoltre, questi standard sono esportati globalmente. L'Unione Europea è il più importante partner commerciale di 80 Paesi, mentre gli USA lo sono solo di 20. In questi trattati l'Unione Europea può pretendere che vengano rispettati questi standard sulla protezione del lavoro e sulla qualità dei prodotti, come pure che vengano protetti i nostri produttori. Il recente trattato con il Canada, per esempio, protegge 143 indicazioni geografiche. Ma l'Unione Europea

può estendere il proprio potere regolamentare anche al di fuori dei trattati commerciali. Poiché coloro che esportano verso l'Unione Europea devono osservare questi standard, essi finiscono per essere applicati alla produzione in tutti i Paesi, il cosiddetto "Effetto Bruxelles".

In tal modo, l'Unione Europea influenza di fatto o di diritto le regole globali in un'ampia gamma di settori. E ciò permette ai Paesi europei di conseguire un risultato unico: fare in modo che la globalizzazione non sia "una corsa al ribasso" degli standard. Piuttosto l'Unione Europea innalza gli standard nel resto del mondo al livello dei propri.

Le istituzioni e le regole

È quindi evidente che, in un sistema economico integrato a livello mondiale e regionale, i Paesi europei devono cooperare per poter esercitare la propria sovranità. Ma su come organizzare questa cooperazione, le opinioni sono diverse. Per taluni è sufficiente una cooperazione guidata dai governi nazionali e disegnata di volta in volta per rispondere a specifiche esigenze. Vi sono molti esempi di accordi di questo tipo, che hanno avuto successo. Quando tutte le parti di un accordo traggono da esso uguali benefici, anche una forma non rigida di cooperazione si è dimostrata sostenibile nel lungo periodo. Un esempio di questo tipo è offerto dall'accordo di Bologna che allinea gli standard dell'educazione superiore e assicura il mutuo riconoscimento dei diplomi universitari in tutti i Paesi membri del Consiglio d'Europa.

È chiaro che forme di cooperazione flessibile, non vincolante, non funzionano proprio nei casi in cui la cooperazione è più necessaria: i problemi di coordinamento esistono quando i Paesi hanno incentivo a non coordinarsi o quando gli spillover avvengono tra Paesi di diversa dimensione e con effetti asimmetrici. In queste situazioni occorrono forme di cooperazione più forti.

Nella sua storia l'Unione Europea ha seguito due metodi di cooperazione. In taluni casi, sono state create istituzioni comunitarie a cui è stato conferito un potere esecutivo, come ad esempio, nel caso della Commissione per ciò che riguarda le politiche commerciali o la BCE per la politica monetaria. In altri casi, quali la politica di bilancio o le riforme strutturali, sono i governi nazionali a detenere il potere esecutivo, legati però tra loro da regole comuni.

Questi settori della politica economica furono considerati troppo specifici della storia dei singoli Paesi per poter essere affidati a una organizzazione comune. Si ritenne cioè che l'esercizio di una sovranità nazionale che mantenesse questa specificità fosse l'unica forma di governo possibile in questi settori: la scelta di affidarsi a regole per disegnare la cooperazione in queste aree fu vista come la sola coerente con questa visione. Occorre però chiedersi quale successo abbia avuto questa

scelta. Nei casi in cui il potere esecutivo è stato conferito a istituzioni comunitarie, il risultato è stato, secondo molti, positivo. La politica commerciale ha aperto nuovi mercati: l'Unione Europea ha concluso 36 accordi di libero scambio a fronte dei 20 degli USA. La politica monetaria ha adempiuto al suo mandato. Invece, nelle aree di cooperazione basate su regole comuni, il giudizio è meno positivo. Le regole di bilancio sono state negli anni un importante schema di riferimento per la politica fiscale dei Paesi membri, ma si sono rivelate spesso difficili da far osservare e complesse da spiegare ai cittadini. Nel campo delle politiche strutturali, il quadro non è molto diverso; le raccomandazioni specifiche per i Paesi hanno avuto un impatto limitato: la percentuale delle raccomandazioni seguite è stata ogni anno inferiore al 10%.

La disparità negli esiti dei due metodi non è sicuramente dovuta a differenze nella qualità professionale delle autorità europee o nazionali; essa è il prodotto della differenza intrinseca nel loro funzionamento. Vi sono due ragioni per cui la cooperazione fondata su istituzioni si è rivelata superiore.

La prima è che, mentre ai Paesi regole solitamente statiche chiedono azioni specifiche, alle istituzioni si chiede di raggiungere degli obiettivi. Ciò implica che le istituzioni dispongano di flessibilità nel perseguimento dei loro obiettivi. Le regole non possono essere modificate rapidamente di fronte a circostanze inattese, ma le istituzioni possono essere dinamiche e flessibili nel loro approccio. Questa differenza è molto importante specialmente quando, come spesso succede, la realtà cambia. È ovviamente una differenza importante per i cittadini a cui alla fine interessano soprattutto i risultati della politica economica più che le azioni intraprese dai governi. La politica monetaria della BCE durante la crisi è un esempio di questa maggiore adattabilità dell'azione delle istituzioni, rispetto alle regole.

Pochi, quando il nostro mandato venne definito, avrebbero potuto prevedere le sfide che la BCE avrebbe dovuto affrontare nella sua breve esistenza. Ma la discrezionalità di azione prevista dal Trattato ha permesso l'utilizzo di strumenti prima mai impiegati al fine di mantenere il tasso di inflazione in linea con il nostro obiettivo nel medio termine. Né una politica monetaria basata su una regola fissa, né l'utilizzo dei soli strumenti utilizzati in passato, sarebbero stati sufficienti. In quel caso, la discrezionalità e la flessibilità nell'uso degli strumenti hanno contribuito ad accrescere la credibilità della BCE: flessibilità e credibilità sono state complementari.

Le considerazioni sono di segno opposto quando pensiamo che le regole, se applicate con discrezionalità, perdono di credibilità. Non può esserci fiducia in un sistema in cui i vari Paesi riscrivono o aggirano le regole ogni volta che queste divengono vincolanti. Eppure, vi saranno sempre circostanze che non erano state previste quando le regole erano state scritte e che richiedono flessibilità di azione. Nel caso delle regole, il *trade-off* tra flessibilità e credibilità è inevitabile. Questa è la ragione per cui avremo sempre tensioni nelle aree di politica economica in cui

la cooperazione è fondata su regole. Ma il passaggio dalle regole alla costruzione di un'istituzione richiede vi sia fiducia tra i Paesi. Fiducia che è fondata da un lato sull'osservanza rigorosa delle regole esistenti, ma dall'altro anche sulla capacità dei governi di raggiungere compromessi soddisfacenti, quando le circostanze richiedono flessibilità, ma anche di saperli spiegare ai propri cittadini. Ciononostante questa transizione resta necessaria.

Un altro esempio della necessità di progredire dall'attuale costellazione di leggi diverse e di regole *ad hoc* verso un sistema fondato su armonizzazione e istituzioni è offerto dalla recente iniziativa della Commissione europea sul ruolo internazionale dell'euro. Il crescere delle tensioni commerciali e l'uso ormai più comune delle sanzioni come strumenti di politica estera hanno reso sempre più frequente l'applicazione extraterritoriale delle leggi USA. Questa, nella forma di multe alle società non americane e di interdizione all'accesso al sistema dei pagamenti USA, è fondata sulla centralità del sistema finanziario americano e del dollaro negli scambi mondiali. Centralità che potrebbe, secondo vari governi europei, essere attenuata da un maggior ruolo internazionale dell'euro. Perché i mercati considerino la possibilità di un maggiore utilizzo dell'euro occorre chiedersi quali sono le condizioni che fanno del dollaro la moneta dominante. La lista è lunga ma il fatto di essere l'espressione di un mercato integrato dei capitali è una delle condizioni. Perché questa, più raggiungibile di altre, si verifichi a questo stadio di sviluppo dell'Unione Europea occorre una complessa opera di armonizzazione legislativa e istituzionale che potrebbe però essere intrapresa al più presto.

La seconda ragione per cui un approccio fondato sulle istituzioni produce solitamente risultati migliori è che su di esse, sul loro operato è più chiaro il controllo democratico dei cittadini. Proprio perché a queste istituzioni sono stati conferiti un mandato e poteri precisi, più diretto è il nesso tra decisioni e responsabilità.

L'Unione Europea già dispone di molti canali istituzionali a questo fine. Sono le autorità nazionali presenti nel Consiglio dell'Unione Europea, i membri del Parlamento europeo che esercitano su queste istituzioni il controllo democratico in nome dei cittadini che li hanno eletti. Ed è motivo di soddisfazione osservare che per la prima volta la maggioranza degli europei sente che la loro voce conta nell'Unione Europea. È auspicabile che questo processo di controllo sulle istituzioni continui a rafforzarsi perché da esso dipende la percezione di legittimità delle loro azioni. Il ruolo del Parlamento europeo è essenziale in quanto, tra le istituzioni chiamate dai cittadini a esercitare questo controllo, è l'unica con una prospettiva europea. Il secondo pilastro del controllo è rappresentato dalla Corte di Giustizia europea. Il suo ruolo nella valutazione dell'operato delle istituzioni rispetto al loro mandato è particolarmente importante in un contesto in cui non c'è un governo europeo. L'osservanza delle sentenze della Corte di Giustizia europea è un presupposto necessario per lo stato di diritto.

La coerenza e l'omogeneità nell'interpretazione del diritto dell'Unione Europea in tutti i 28 Stati membri sono il caposaldo del diritto dell'Unione Europea in quanto ordine giuridico efficace e autonomo. Una funzione essenziale del diritto è stabilizzare le aspettative creando un fondamento affidabile sul quale i cittadini e le imprese possano organizzare le proprie attività e programmare il futuro. Questa prevedibilità e questa certezza sono particolarmente importanti oggi per l'Unione economica e monetaria.

Conclusioni

Nel mondo di oggi le interconnessioni tecnologiche, finanziarie, commerciali sono così potenti che solo gli Stati più grandi riescono a essere indipendenti e sovrani al tempo stesso, e neppure interamente. Per la maggior parte degli altri Stati nazionali, fra cui i Paesi europei, indipendenza e sovranità non coincidono. L'Unione Europea è la costruzione istituzionale che in molte aree ha permesso agli Stati membri di essere sovrani. È una sovranità condivisa, preferibile a una inesistente. È una sovranità complementare a quella esercitata dai singoli Stati nazionali in altre aree. È una sovranità che piace agli Europei.

L'unione europea è stata un successo politico costruito all'interno dell'ordine internazionale emerso alla fine della Seconda guerra mondiale. Dei valori di libertà, pace, prosperità, su cui quest'ordine si fondava, l'Unione Europea è stata l'interprete fedele.

L'Unione Europea è stata un successo economico perché ha offerto l'ambiente in cui le energie dei suoi cittadini hanno prodotto una prosperità diffusa e durevole fondata sul mercato unico e protetta dalla moneta unica. Gli ultimi dieci anni hanno messo drammaticamente in luce carenze delle politiche nazionali e necessità di evoluzione nella cooperazione all'interno dell'Unione Europea e al suo esterno.

Una lunga crisi economica mondiale, movimenti migratori senza precedenti, disuguaglianze accentuate dalle grandi accumulazioni di ricchezze prodotte dal progresso tecnologico hanno fatto emergere faglie in un ordine politico ed economico che si credeva definitivo.

Il cambiamento è necessario, ma vi sono strade diverse per attuarlo. Da un lato, si riscoprono antiche idee che hanno plasmato gran parte della storia, per cui la prosperità degli uni non può essere raggiunta senza la miseria di altri; organizzazioni internazionali o sovranazionali perdono di interesse come luoghi di negoziato e di indirizzo per soluzioni di compromesso; l'affermazione dell'io, dell'identità, diviene il primo requisito di ogni politica. In questo mondo la libertà e la pace divengono accessori dispensabili all'occorrenza.

Ma se si vuole che questi valori restino essenziali, fondanti, la strada è un'altra: adattare le istituzioni esistenti al cambiamento. Un adattamento a cui si è finora

opposta resistenza perché le inevitabili difficoltà politiche nazionali sembravano sempre essere superiori alla sua necessità. Una riluttanza che ha generato incertezza sulle capacità delle istituzioni di rispondere agli eventi e ha nutrito la voce di coloro che queste istituzioni vogliono abbattere. Non ci devono essere equivoci: questo adattamento dovrà essere profondo, quanto lo sono i fenomeni che hanno rivelato la fragilità dell'ordine esistente e vasto quanto lo sono le dimensioni di un ordine geopolitico che va cambiando in senso non favorevole all'Europa.

L'Unione Europea ha voluto creare un sovrano dove non ne esisteva uno. Non è sorprendente che in un mondo in cui tra le grandi potenze ogni punto di contatto è sempre più un punto di frizione, le sfide esterne all'esistenza dell'Unione Europea si facciano sempre più minacciose. Non c'è che una risposta: recuperare quell'unità di visione e di azione che da sola può tenere insieme Stati così diversi; non è solo un auspicio, ma un'aspirazione fondata sulla convenienza politica ed economica. Ma esistono anche sfide interne che vanno affrontate, non meno importanti per il futuro dell'Unione Europea. Bisogna rispondere alla percezione che questa manchi di equità: tra Paesi e classi sociali. Occorre sentire, prima di tutto, poi agire e spiegare.

Quindi, unità, equità e soprattutto un metodo di far politica in Europa. Voglio ricordare in chiusura le parole del Papa emerito Benedetto XVI in un suo famoso discorso di 38 anni fa: "Essere sobri e attuare ciò che è possibile, e non reclamare con il cuore in fiamme l'impossibile, è sempre stato difficile; la voce della ragione non è mai così forte come il grido irrazionale [...]. Ma la verità è che la morale politica consiste precisamente nella resistenza alla seduzione delle grandi parole[...]. Non è morale il moralismo dell'avventura[...]. Non l'assenza di ogni compromesso, ma il compromesso stesso è la vera morale dell'attività politica".

